

73



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE MANUEL BALDERAS MARTINEZ

ASESOR DE TESIS: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN



MEXICO, D.F.

289353

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



ESTADO NACIONAL
NOMIA II
EZE C

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ACADEMICA DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JOSE MANUEL BALDERAS MARTINEZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional titulada "ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA DE VAZ", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Carlos F. Quintana Roldán, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carlos F. Quintana Roldán en oficio de fecha 29 de mayo de 2000 y el Lic. Jorge Islas López, mediante dictamen del 2 de octubre del mismo año, me manifiestan haber probado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 10 de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



AD NACIONAL
NMA LI
ALFO

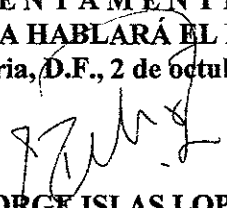
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.
Presente

Distinguido Señor Director:

En la forma más atenta me permito hacer de su conocimiento que el pasante de Derecho **BALDERAS MARTINEZ JOSE MANUEL**, me hizo entrega de un ejemplar de su tesis denominada: "**ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA DE BAZ**", y que fue sometida a revisión del suscrito, con el objeto de optar por el título de Licenciado en Derecho.

En mi opinión, el trabajo referido denota una investigación bien acotada, exhaustiva en el ámbito nacional y con las referencias comparadas indispensables; adicionalmente, es un trabajo profesional que reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento de Exámenes Profesionales vigente de nuestra Facultad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 2 de octubre de 2000.


LIC. JORGE ISLAS LOPEZ.
Profesor de la Facultad de Derecho
De la UNAM.



México, D.F., 29 de Mayo de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente.

Estimado Señor Director:

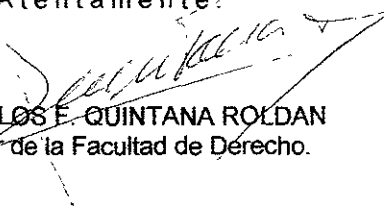
De acuerdo a la autorización de usted, he venido dirigiendo la tesis del pasante JOSE MANUEL BALDERAS MARTINEZ, denominada, "ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ", con la que optará por el grado de Licenciado en Derecho.

Se trata de un estudio monográfico interesante en cuanto a que aborda uno de los más importantes municipios de la zona conurbada del Estado de México con el Distrito Federal, como lo es Tlalnepantla. Además aporta datos sociales y jurídicos de dicha localidad, pero también el sustentante enmarca una amplia exposición de la historia municipal de México, así como de los cambios que ha tenido la Institución citada en nuestro país.

Por ello estoy enviando a usted el proyecto de tesis, que está debidamente concluido, con el fin de que de estimarlo oportuno se le autorice al pasante para que continúe con sus trámites recepcionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta consideración.

Atentamente:



DR. CARLOS E. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho.

C.c.p. José Manuel Balderas Martínez.- Para su conocimiento.

**" EN LA CAPACIDAD DE LOS HOMBRES
PARA AGRUPARSE Y DEFENDER
LIBREMENTE SUS INTERESES SE EXPRESA
LA ENERGÍA DE UNA DEMOCRACIA. "**

*JESUS SILVA HERZOG MARQUEZ.
Palitólago*

A g r a d e c i m i e n t o s

A mis Padres: Por darme la oportunidad de nacer y crecer en el seno de una gran familia y a quienes debo todos los beneficios de la vida.

A mí Alma Mater: Por brindar mi formación intelectual, humana, ética y profesional

A mis Maestros: Por todos los conocimientos y consejos recibidos como alumno de la Facultad de Derecho.

Al Licenciado Arturo Ugalde Meneses: Quien me brindó la oportunidad de participar y desarrollarme profesionalmente en el ámbito de la Administración Pública Municipal.

A Xochítl: Por todo el amor, cariño y comprensión que me ha dado.

A la Familia Montes de Oca Rodríguez: Por la amistad y ayuda otorgada durante la realización de este trabajo.

A Mis Amigos y Compañeros: Por los maravillosos momentos y experiencias compartidas durante mi estancia en la gloriosa facultad de derecho.

Capitulado

<i>a.- Portada</i>	1
<i>b.- Agradecimientos</i>	3
<i>c.- Capitulado</i>	4
<i>d.- Introducción</i>	8

CAPITULO PRIMERO ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1. Origen del Municipio en México	14
1.1 Las Primeras Ordenanzas Municipales	16
1.2 Epoca Colonial	17
1.3 Los Cabildos Precursores de la Independencia	20
1.4 El Movimiento de Independencia en México.	22
1.4.1 Constitución de Cádiz de 1812	23
1.5 El Nacimiento del Estado Federal Mexicano.	25
1.5.1 Constitución Federal de 1824.	27
1.6 De las Siete Leyes Constitucionales de 1836 a las Bases Orgánicas de 1843	28
1.6.1 Bases Orgánicas de 1843	30
1.7 Constitución Federal de 1857.	31
1.8 El Municipio durante el Imperio de Maximiliano	32
1.9 El Porfiriato en México	33
1.10 El Movimiento Revolucionario en México	36
1.10 1 Génesis del Artículo 115 Constitucional	38
1.11 El Municipio Mexicano durante el siglo XX	45

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

2. Marco Jurídico	51
2.1 Artículo 115 Constitucional.- El Municipio Libre como Célula Básica de la División Territorial del País	52
2.1.1 Otros Artículos de la Constitución Federal que se Refieren al Tema Municipal	55
2.1.2 Reformas efectuadas al artículo 115 constitucional	57
2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. .	65
2.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	67
2.4 Bando Municipal	70
2.5 Reglamentación Municipal Vigente.	72

CAPITULO III

MARCO HISTORICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

3 Desarrollo Histórico del Municipio de Tlalnepantla de Baz . .	79
3.1. Epoca Colonial	82
3.1.1 Fundación de Tlalnepantla	83
3.1.2 Tlalnepantla en el siglo XIX.	84
3.1.3 Tlalnepantla en el siglo XX y su situación actual .	86
3.1.4 Etimología	89
3.1.5 Localización.	89
3.1.6 Medio Geográfico	90

3.2 Concepto de Municipio	91
3 2.1 Elementos del Municipio	93
a) Población	94
b) El Territorio Municipal	99
c) Relación de Vecindad	101
d) Autonomía	102
e) Gobierno.	106

CAPITULO IV

Gobierno y Administración Pública Municipal en Tlalnepantla

4. El Gobierno Municipal en México	108
4.1 El Ayuntamiento	109
4.1.1 Integración	111
4 1.2 Funcionamiento	112
4 1.3 Duración	114
4.2 El Presidente Municipal	115
4.2.1 Facultades del Presidente Municipal.	116
4.3 Los Síndicos Procuradores	119
4 3 1 Atribuciones	120
4.4 Los Regidores	123
4.4 1 Funciones	125
4.5 La Administración Pública Municipal	126
4.5.1 Estructura de la Administración Pública Municipal en Tlalnepantla	127
a) Secretaría del Ayuntamiento	128
b) La Tesorería Municipal.	131

c) Contraloría Interna	133
d) Otras dependencias que integran la Administración Pública Municipal.	135
4.5.2 Organos Auxiliares de la Administración Municipal	139
a) Comisiones Municipales.	139
b) Consejos de Participación Ciudadana	142
4.6 La Hacienda Pública Municipal.	143
4.6.1 Integración	145
4.7 De los Servicios Públicos Municipales	150
4.7.1 Formas de Prestación.	152
4.7.2 Servicios Públicos a Cargo del Municipio de Tlalnepantla.	156
4.8 Atribuciones del Municipio en Materia de Desarrollo Urbano y Ecología.	160

CONCLUSIONES

Conclusiones	162
Bibliografía.	180
Apéndices.	183

INTRODUCCION

El Municipio Mexicano, célula básica de la división territorial del país y de la estructura política y administrativa de los Estados, considerado el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población y cuya función principal no sólo es la prestación de servicios públicos; sino que además es el encargado de satisfacer las necesidades más elementales de la población a través de la construcción de obras, realización de jornadas médico - asistenciales y de bienestar social.

Pero a pesar de su importancia histórica, política y administrativa, el Municipio Libre ha sufrido grandes limitaciones tanto en su autonomía política, como en la asignación de recursos públicos que le son indispensables para el cumplimiento de sus fines. Esto debido en gran forma al excesivo centralismo que ha predominado por siglos en México. Por ello y ante los retos que exige el nuevo siglo, debemos fortalecer a las instituciones municipales en nuestro país, a través de la asignación de mayores recursos públicos, el otorgamiento de nuevas funciones y el establecimiento de alternativas de solución que permitan mejorar la vida de miles de mexicanos que viven a lo largo y ancho del territorio nacional.

Para ello, se ha diseñado el presente trabajo denominado "Estudio Socio - Jurídico del Municipio de Tlalnepantla de Baz", que tiene como principales objetivos:

- ♦ *Señalar el origen y la importancia histórica que ha tenido el Municipio Libre a lo largo de más de cinco siglos en nuestro país;*

- ♦ *Conocer el marco legal que da sustento y regula a los Municipios en México;*
- ♦ *Pero fundamentalmente y desde un punto de vista práctico, ver como se interpreta o aplica una norma jurídica de carácter constitucional a la realidad; conociendo y entendiendo además los múltiples problemas a los que se enfrentan diariamente los gobiernos municipales en México.*

Para ello analizaremos a fondo como se integra un ayuntamiento; su funcionamiento y atribuciones. Así mismo, conoceremos a los órganos auxiliares e internos de los que se apoya el cabildo municipal, para atender los asuntos propios de su competencia.

De igual forma, haremos referencia a dos puntos fundamentales de todo gobierno local y me refiero específicamente a la hacienda pública municipal y a los servicios públicos a cargo del Municipio.

Para ello he dividido éste trabajo en cinco capítulos denominados: Origen y Desarrollo del Municipio en México; Marco Jurídico del Municipio; Marco Histórico y Social del Municipio de Tlalnepantla de Baz; Gobierno y Administración Pública Municipal en Tlalnepantla y Conclusiones, respectivamente.

En el primer capítulo denominado “Origen y desarrollo del Municipio en México”, haré referencia a todos aquellos acontecimientos de nuestra historia nacional, en donde el Municipio mexicano ha tenido una participación destacada. Así por ejemplo, hablare del primer Ayuntamiento continental fundado el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, señalando entre otros asuntos: las causas y motivos que obligaron a Hernán Cortés ha establecer el régimen municipal en nuestro país. En este mismo apartado, describiremos brevemente las facultades Administrativas, Legislativas, Judiciales y Hacendarías con que contaron los primeros Cabildos Coloniales.

Por otro lado hablaremos de los Cabildos precursores de la Independencia y de los primeros planes revolucionarios en que se instituye al Municipio Libre como bandera de lucha.

Dentro de éste mismo apartado, haré referencia a los principales ordenamientos legales que han dado vida y sustento a dicha institución, entre los que destacan por su importancia y contenido en particular: las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525; la Constitución de Cádiz de 1812, primer ordenamiento en nuestra historia nacional que eleva a rango constitucional a los Municipios; las Siete Leyes Constitucionales de corte centralista; la Constitución de 1857, hasta llegar al polémico debate pronunciado por el Constituyente de 1917 y que más tarde dio origen al artículo 115 constitucional.

En el segundo capítulo denominado “Marco Jurídico del Municipio”, haré referencia a los principales ordenamientos de carácter federal, estatal y local que dan vida y regulan la estructura, organización y funcionamiento de los Municipios en México. A nivel federal, analizaremos el contenido del artículo 115 constitucional y las múltiples reformas que ha sufrido desde su promulgación y entrada en vigor.

En segundo lugar hablaremos de algunos otros artículos de la constitución y leyes reglamentarias que emanan de nuestra Carta Magna, mismos que hacen referencia al Municipio.

A nivel estatal se analizarán los principales ordenamientos encargados de regular aspectos municipales, entre los que destacan por su importancia y contenido en particular: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa. Para posteriormente hacer referencia a algunos otros ordenamientos netamente locales como lo son, el Bando Municipal y los diversos reglamentos municipales vigentes en Tlalnepantla de Baz.

En el tercer capítulo hablare específicamente del origen y fundación de Tlalnepantla, haciendo referencia a todos aquellos acontecimientos históricos, políticos, sociales y económicos que han hecho de la tierra de en medio, uno de los Municipios más importantes del país.

Dentro de éste mismo apartado, haré un breve diagnóstico sobre la situación actual de Tlalnepantla. Para ello, abordaremos aspectos internos de su medio geográfico, hidrología, división territorial y población.

Finalmente y como preámbulo al capítulo denominado “Gobierno y Administración Pública Municipal en Tlalnepantla”, hablaremos del Municipio y sus elementos que lo integran, ya que para poder hablar de un tema en particular, como es el caso del Municipio Mexicano, primero debemos entender y conocer su raíces y significado en particular. Dentro de éste mismo apartado, analizaremos a cada uno de los elementos que integran al municipio, tales como: población, relación de vecindad, territorio, gobierno y autonomía, vinculando a cada uno de estos elementos con la realidad actual del municipio de Tlalnepantla de Baz.

El cuarto capítulo denominado “Gobierno y Administración Pública Municipal en Tlalnepantla”, es sin lugar a dudas, uno de los elementos más importantes de la tesis. Ya que en el se abordan temas de actualidad, tales como: El gobierno municipal en México; integración del Ayuntamiento; sus atribuciones; facultades de cada uno de sus integrantes; dependencias y órganos de gobierno en que se auxilia el Municipio para el cumplimiento de sus fines; la hacienda pública municipal, definición y elementos que la integran; prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio, etc.

Todos estos temas revisten un interés muy especial, ya que en los próximos años éste trabajo podría servir de guía técnica o material de consulta para todos aquellos profesionistas, interesados en el ámbito de la Administración Pública Municipal.

Por último y en la parte relativa a las conclusiones, haré algunas propuestas muy concretas que podrían ser tomadas en cuenta por el legislador local o federal o por los gobiernos municipales y que podrían servir de base para mejorar las condiciones de vida de miles de mexicanos en el país.

CAPITULO PRIMERO ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1 Origen del Municipio en México.

Existen diversas tesis que tratan de explicar el origen y surgimiento de los Municipios en México. Para algunos autores el Municipio surge a partir de la figura del Calpulli (antigua forma de organización política, territorial y de explotación comunal establecida por los Aztecas). Los Calpullis eran pequeñas porciones de tierra semi autónomas, integradas por un pequeño grupo de pobladores ligados por vínculos de parentesco y gobernados por una serie de autoridades, entre las que se encontraba el tlatoani o jefe político. Para algunos otros municipalistas, el Municipio Mexicano encuentra sus antecedentes directos en el Viejo Municipio español de profundas raíces romano – germánicas.

Los primeros Municipios en el Continente Americano fueron establecidos por ordenes de los Reyes Católicos de España, quienes aconsejados por Don Juan Rodríguez Fonseca, vieron en ésta forma de organización política y administrativa, el medio idóneo para acabar con la anarquía imperante en las primeras villas de españoles en el Nuevo Mundo.

Por lo que se refiere al régimen municipal en nuestro país, éste surge a partir de la fundación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz.

El primer Ayuntamiento de México fue fundado por Hernán Cortés, el veintidós de abril de mil quinientos diecinueve, en la Villa Rica de la Vera Cruz. Este hecho histórico se debió más a razones políticas que administrativas, ya que al momento de salir Cortés, a explorar las nuevas tierras ubicadas al occidente de Cuba, lo hizo sin el consentimiento del entonces Gobernador de la Isla, Don Diego de Velázquez; quien pretendía relevarlo y poner al mando de la expedición a Pánfilo de Narvaéz. Por lo tanto y estando consciente de su ilegal proceder, Cortés pensó en la forma de independizarse del Gobernador de Cuba y al mismo tiempo conseguir la autoridad suficiente para emprender la conquista de las nuevas tierras.¹

Así, luego de desembarcar en costas mexicanas y después de un agotador cabildeo entre sus colaboradores, Cortés decide fundar el primer Ayuntamiento en México y cuyo primer acto de autoridad fue nombrar a este último, Justicia Mayor y Capitán General, otorgándole con ello amplios poderes para conquistar las nuevas tierras. De esta forma Hernán Cortés se convertiría de explorador sin título en legítimo conquistador.

El primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz estuvo integrado por “ Dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alféres reales, un escribano y un justicia mayor.”²

¹ Hernán Cortés sabía de la importancia que tenía el fundar un nuevo Ayuntamiento, ya que años atrás había estudiado la carrera de Leyes y por lo tanto, sabía que de acuerdo a la tradición municipal castellana, las autoridades locales eran las encargadas de defender y representar directamente a la población ante los Monarcas.

²SERRA ROJAS, Andrés.- Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima edición, Porrúa, México, 1991, pág. 61.

El Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz fue empleado por Cortés para legitimar todos y cada uno de sus actos, así mismo, fue el sitio desde donde se ordeno y planeo la conquista de México.

De esta forma podemos afirmar que durante los primeros años de la conquista “las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los pueblos y villas de españoles en el Nuevo Mundo.”³

1.1 Las Primeras Ordenanzas Municipales.

En un principio, la organización y fundación de nuevos pueblos y villas de españoles en el Continente Americano, fue regulado a través de capitulaciones. Dichos documentos constituían una especie de convenios celebrados entre el Rey ó sus representantes y los conquistadores, en donde se contemplaban todos los asuntos relativos a los derechos y prerrogativas derivados de las tareas de población.

Posteriormente y en la medida que se fue incrementando el número de españoles en el Nuevo Mundo, fue necesario establecer reglas que permitieran fortalecer los lazos de unión y vecindad entre los pobladores; evitando con ello que vinieran exclusivamente con la intención de enriquecerse y posteriormente regresaran a su lugar de origen. Así en el año de 1524, Hernán Cortés establece las primeras ordenanzas municipales, mismas que entre otros asuntos establecieron las bases para la fundación y organización de nuevos pueblos y villas

³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F.- **Derecho Municipal**. Primera edición, Porrúa, México, 1995, pág. 48.

en el Nuevo Mundo; la obligación a cargo de los españoles de prestar el servicio militar, así como de sembrar vid y difundir la religión católica entre los indígenas.

Posteriormente, las ordenanzas de Cortés de 1525 dispusieron entre otras cuestiones: que en cada villa de españoles habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrado por el mismo; los funcionarios municipales deberían elegirse el primero de enero de cada año. Finalmente, dichas ordenanzas dispusieron que en cada municipalidad habría un fiel quien se encargaría de cuidar los abastecimientos, marcar las pesas y medidas, así como de vigilar que se ajustaran a ellas las ventas.⁴

Las ordenanzas de Cortés de 1525 estuvieron vigentes hasta el 13 de junio de 1573, fecha en que el Rey Felipe II decide promulgar las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias.

1.2 Época Colonial.

Durante la época colonial cada ciudad de la Nueva España fue administrada y gobernada a través de Cabildos o Ayuntamientos. Los Cabildos o Concejos municipales eran una especie de órganos colegiados integrados por el número de síndicos y regidores que les correspondía, de acuerdo al total de habitantes existentes en cada localidad. Los Concejos municipales dependían jerárquicamente del Gobernador, Alcalde o Corregidor y se reunían periódicamente con el objeto de atender y satisfacer las necesidades más elementales de la población.

⁴ ESQUIVEL OBREGON T.- Apuntes para la Historia del Derecho en México.- Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 1984. Pág. 327.

Los Cabildos Coloniales contaron con amplias atribuciones en materia legislativa, judicial, administrativa y fiscal. En lo relativo a las funciones legislativas, los Ayuntamientos tenían facultades para expedir sus propias ordenanzas y reglamentos; judicialmente, conocían de las apelaciones promovidas en contra de los fallos emitidos por alcaldes ordinarios, siempre y cuando la materia o cuantía del asunto no fuera competencia de la Real Audiencia.

Administrativamente, los Ayuntamientos tenían a su cargo el cuidado de las obras públicas que se decretaran como casas de Cabildo; alhóndigas; la conservación y mantenimiento de caminos o puentes; la vigilancia de mercados, ventas y mesones; el disfrute común de pastos y montes; el corte y plantación de árboles; la administración de hospitales y cárceles locales; así como, la prestación de servicios públicos básicos como: agua potable, alcantarillado y alumbrado público.

En lo referente a la hacienda municipal, es importante señalar que los primeros Municipios de la Nueva España disfrutaron de plena autonomía fiscal, ya que no sólo contaron con los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; derivados de la renta y explotación de sus bienes muebles e inmuebles, así como del cobro de arbitrios (especie de impuestos aprobados por el Rey en favor de los Ayuntamientos). Sino que además llegaron a jugar un papel importantísimo dentro de la vida económica de la Nueva España, ya que fueron los encargados de supervisar el abasto de mercancías, los sistemas de pesas y medidas, así como de controlar los precios agrícolas.

Estas amplias facultades a cargo de los Municipios para controlar y administrar libremente la hacienda pública, facilitó que muchos de los funcionarios locales emplearan su cargo para hacer uso indebido de los recursos públicos; situación que más adelante fue aprovechada por la Corona Española para establecer nuevas reformas fiscales y administrativas de corte centralista que tuvieron como objetivo: imponer en la Nueva España, algunas de las instituciones jurídicas vigentes en la Península Ibérica.

Así por ejemplo en el año de 1767, el Rey Carlos III, argumentando entre otras cuestiones: la mala administración de las haciendas municipales, el desvío de fondos públicos y la falta de una adecuada organización al interior de los Cabildos; dispuso una mayor coordinación entre los órganos centrales y los municipios. A partir de ese momento, daría inicio la decadencia del régimen municipal en nuestro país.

Posteriormente al ser promulgadas las Ordenanzas de Intendentes en 1786, se aniquiló por completo el régimen municipal en la Nueva España, ya que tales ordenanzas dispusieron entre otros asuntos: Dividir al territorio nacional en doce intendencias, la de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Sinaloa -, sustituyendo con ello a los Gobernadores o Corregidores y dejando en el cargo a personas denominadas Intendentes. De esta forma se puso fin a los Municipios del país, ya que los Intendentes como representantes directos del Rey, asumieron rápidamente las funciones propias de las administraciones locales, tales como: elaboración de reglamentos sobre el fisco local, presidir las sesiones de cabildo,

manejar las cuentas de los mismos e informar a la Junta Superior acerca del estado que guarda la hacienda pública.

Además, los Intendentes se encargaron de organizar las actividades comerciales y mineras, crear caminos, cuidar y conservar las calles y avenidas, así como de construir edificios públicos.

En síntesis podemos afirmar que durante el período colonial, la mayoría de los Ayuntamientos estuvieron subordinados al poder central representado por el Virrey o los Intendentes; lo que propició que durante siglos el municipio se viera envuelto en una grave crisis, en razón a la autonomía que les había sido vedada.

1.3 Los Cabildos Precursores de la Independencia.

A principios del siglo XIX, los Cabildos Municipales fueron considerados el principal reducto de poder en favor de los criollos, ya que no sólo representaban el sitio en donde por primera vez tenían acceso a la cosa pública, sino que además servían de tribuna para expresar sus ideas o postulados acerca de la vida política del país.

Sin embargo ésta situación no fue siempre del todo fácil, ya que el excesivo centralismo y las amplias facultades con que contaba el Virrey para nombrar a los síndicos y regidores, facilitó el tráfico de puestos concejiles y regidurías entre los peninsulares, privando con ello a los españoles nacidos en América de ocupar los cargos públicos existentes.

Por ello y con motivo de la abdicación de la Corona española en favor del Imperio Napoleónico, el Ayuntamiento de la Ciudad de México al mando de su Síndico, el Lic. Francisco Primo de Verdad, vio la oportunidad de independizarse de la corona española.

Así la tarde del 19 de julio de 1808, al darse a conocer la noticia de que el trono español había caído en manos de los franceses, el Primer Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, junto con un regidor de nombre Juan Francisco de Azcárate, convocaron al Virrey Iturrigaray, así como a los demás Ayuntamientos del país para formar un gobierno provisional apoyado por el pueblo.

De ésta forma el Cabildo de la Ciudad de México habló por primera vez acerca de la soberanía popular, al establecer que “ante la ausencia del Monarca español el pueblo recobraba su soberanía y por lo tanto debería organizar un gobierno provisional el cual facultaría de poderes especiales al Virrey para que defendiera a la Nueva España en contra de un eventual ataque armado”.

Desafortunadamente la noche del 15 de septiembre de 1808, un grupo de fanáticos nacionalistas encabezados por Don Gabriel de Yermo, cesaron de su cargo al Virrey Iturrigaray, mandando a prisión a los principales líderes del movimiento.

A decir del Maestro Moisés Ochoa Campos, este primer intentó independentista fue aprovechado por los criollos “ Para desembarazarse del monopolio que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles y eclesiásticos, así en las magistraturas como en el comercio colonial.”⁵

Pero lo más importante de este hecho fue que sentó las bases del movimiento armado de 1810.

1.4 El Movimiento de Independencia en México.

A mediados de 1809 un grupo de criollos inconformes comandados por Don Ignacio Allende e influenciados por las ideas liberales de principios del siglo XIX, deciden iniciar una serie de reuniones secretas en la casa del entonces Corregidor de Querétaro, Don Manuel Domínguez, con el fin de planear y organizar un movimiento armado que permitiera derrocar a la Corona Española. Así, la madrugada del 16 de septiembre de 1810 daría inicio el movimiento de independencia en México.

Durante este período histórico el Municipio tuvo poca o nula participación, ya que las principales ideas giraron en torno a la creación de una nueva Nación. Además de ello, muchos de los Municipios existentes se mantuvieron fieles a la Corona, ante el temor de posibles represalias.

⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés.- La Reforma Municipal, Cuarta edición, Porrúa, México, 1985. pág. 214.

No obstante lo anterior existen algunos municipalistas que coinciden en afirmar que Don Miguel Hidalgo y Costilla tuvo cierto interés por el tema municipal; un ejemplo claro de ello es que a dos días de haberse iniciado el movimiento armado, el Cura Hidalgo creó el primer Ayuntamiento rebelde en San Miguel de Allende, con el objeto de asegurar el orden y la tranquilidad pública. Posteriormente le seguirían los Municipios de Celaya y Guanajuato.

1.4.1 Constitución de Cádiz de 1812.

Iniciado el movimiento de independencia en México, el Rey Fernando VII, en un último intento legislativo por transformar el régimen municipal y retener las colonias españolas en el Nuevo Mundo, convocó a un grupo de Diputados americanos y representantes de la Península Ibérica, a fin de crear una nueva Constitución de corte liberal que ayudara a mejorar las condiciones sociales y económicas imperantes en América. Así después de varias reuniones llevadas a cabo en las Cortes de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, un grupo de 303 diputados aprobaron ésta nueva Ley Fundamental.

La Constitución Gaditana es de vital importancia para el estudio y conocimiento de nuestro tema en particular, ya que no sólo constituye el primer ordenamiento que eleva a rango constitucional al Municipio, sino que además modificó substancialmente el régimen municipal en México, consolidando así al Municipio como la forma básica de Gobierno y Administración territorial. Además en ésta Constitución encontramos algunas de las características que aún siguen vigentes en dicha institución.

A decir de Rendón Huerta Teresita, la Constitución Gaditana no sólo contribuyo al resurgimiento del Municipio en México, otorgándole un fundamento legal más concreto, sino que además sirvió de modelo para la legislación expedida con posterioridad en lo relativo al régimen interior de los pueblos.⁶

La Constitución de Cádiz, dentro de su capítulo primero, título cuarto, denominado (Del Gobierno y Administración de los Pueblos), reguló aspectos internos del Municipio. Así por ejemplo en su artículo 309, dispuso la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse cada uno de ellos por Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto, por el alcalde.

Por otra parte señalo que: El número de integrantes de los Ayuntamientos estaría en proporción del vecindario; Los Ayuntamientos se renovarían periódicamente a través de procesos electorales, quedando prohibida la reelección de funcionarios públicos y que los Ayuntamientos tendrían a su cargo: la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

⁶ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Derecho Municipal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998. pág. 108.

Además de ello estableció que los Ayuntamientos se encargarían de expedir sus propias ordenanzas municipales; tendrían a su cargo la recaudación y el manejo de rentas locales, así como el fomento de la industria y el comercio de la localidad.

Finalmente la Constitución de Cádiz de 1812 señalaba en uno de sus apartados que el desempeño de los cargos concejiles sería una obligación ciudadana.

Pero no todo fue bueno en éste ordenamiento, ya que la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos en cuanto a la autonomía política y financiera de los Municipios, al dejar el control de los mismos a cargo de los Jefes Políticos; estos últimos considerados la autoridad intermedia existente entre los cabildos y el poder central.

Desafortunadamente la Constitución Gaditana tuvo una escasa vigencia en nuestro país, ya que en 1814 fue derogada y por lo tanto se restableció el sistema Virreinal en la Nueva España.

1.5 El Nacimiento del Estado Federal Mexicano.

Consumada la independencia de México el 27 de septiembre de 1821, fue necesario crear una nueva Constitución de corte federal que sentara las bases legales de la estructura política y económica del país. Por tanto y a fin de expedir dicho ordenamiento, se eligió una Junta Provisional Gubernativa, misma que en fecha 17 de noviembre de ese mismo año, publicó una convocatoria para elegir al Congreso Constituyente. Sin embargo, este intentó fracaso.

Durante la elección y nombramiento de diputados representantes de cada Provincia, “ Los Ayuntamientos debían designar a los electores de partido; éstos a los de provincia; y éstos a los diputados; tenía que haber un miembro del clero secular, un militar, un juez o abogado; y según las provincias representantes de la nobleza, la minería, del comercio y la industria”.⁷

Luego de éste intentó fallido por crear la primera Constitución mexicana, se estableció el Imperio de Agustín de Iturbide, quien una vez que asumió el poder, ordeno disolver al Congreso. Ante esta situación, no se hicieron esperar las reacciones por parte de grupos opositores a éste régimen, quienes encabezados por el General Antonio López de Santa Anna, se levantaron en armas y proclamaron una nueva República de acuerdo a lo señalado en el Plan de Veracruz.

Así después de grandes tensiones políticas, un grupo de federalistas encabezados por Miguel Ramos Arizpe, presentaron ante el Congreso Constituyente un documento denominado Acta Constitucional, mismo que fue aprobado el 31 de enero de 1824, bajo el nombre del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Dicho documento dispuso que la Nación Mexicana adoptaría para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular, Federal y en su artículo sexto declaro a los Estados “Independientes, Libres y Soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”; asegurando con ello, el sistema federal dentro de la nueva Constitución.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés.- Op. Cit. pág. 199.

Pero a diferencia de lo que pudiera pensarse, ni el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, ni la Constitución Federal de 1824, dispusieron artículo alguno dedicado al Municipio.

1.5.1 Constitución Federal de 1824.

El 1 de abril de 1824, el Congreso Constituyente inició la discusión del proyecto de ley relativo a la Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley Suprema de corte federal, aprobada el 3 de octubre de ese mismo año, no reguló ni organizó al Municipio, ya que de acuerdo a las opiniones de intelectuales y conservadores de esa época, la soberanía entregada a los Estados constituía un verdadero peligro para la Nación mexicana, al considerar que ante los tiempos difíciles era conveniente conservar unida a la federación.

Por lo tanto y al no haber una norma constitucional en materia municipal, se siguió aplicando la Constitución de Cádiz en todo lo concerniente al régimen interior de los pueblos, toda vez que no se oponía a esta nueva Ley Fundamental. De ahí que haya prevalecido la figura de los Jefes Políticos.

La Constitución Federal de 1824 dentro de su artículo 161 fracción I, estableció que cada Estado de la federación tendría la obligación de organizar su gobierno y administración interior. Situación que motivo que a partir de 1824, la mayoría de los Estados promulgaran sus propias constituciones y leyes orgánicas locales, en donde regularon de manera amplia y particular a los Municipios.

Finalmente podemos concluir que desde la consumación de la Independencia hasta la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la organización municipal en México permaneció intacta.

1.6 De las Siete Leyes Constitucionales de 1836 a las Bases Orgánicas de 1843.

A diferencia de las constituciones federales, fueron precisamente las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores, quienes más se preocuparon por organizar y dar vida a los municipios del país.

Una de estas leyes, la Sexta Ley Constitucional de fecha 29 de diciembre de 1836, titulada “ División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos ”, consagro a nivel constitucional a los Ayuntamientos, diciendo:

- *Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas 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, de acuerdo con los gobernadores respectivos.*
- *Los ramos a cargo de los Ayuntamientos serían 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, los puentes, calzadas y caminos, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.*

- *Los Alcaldes ejercerán las funciones de jueces conciliadores y conocerán de juicios verbales, dictaran las providencias urgentes en materia civil, practicarán las primeras diligencias penales y cuidarán del orden y la tranquilidad.*
- *Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: Los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.*
- *Para ser individuo del Ayuntamiento se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; vecino del mismo pueblo; mayor de veinticinco años y tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.*

*Feliciano Calzada Padrón al hablar acerca de la sexta ley constitucional señala que " Curiosamente esta constitución centralista fue la primera en la historia constitucional del México Independiente que reglamenta formalmente la vida municipal. "*⁸

Desafortunadamente y como hemos visto en otras ocasiones, ninguna de estas leyes toco el asunto relativo a la autonomía municipal, puesto que todos los funcionarios a cargo de los Ayuntamientos quedaron sujetos a la autoridad de los prefectos y subprefectos.

⁸ CALZADA PADRON, Feliciano.- Derecho Constitucional, Primera edición, Harla, México, 1990.pág. 245.

1.6.1 Bases Orgánicas de 1843.

Los acontecimientos políticos y el afán del Gobernante por hacer gala del poder de una manera absoluta, llevaron a instaurar una Junta Nacional Legislativa que integrada por sesenta y nueve personas, expidió el día 13 de junio de 1843, una nueva Constitución centralista denominada “Bases de Organización Política de la República Mexicana”. Dicho ordenamiento en su artículo cuarto se ocupó del régimen municipal, estableciendo que el territorio nacional se dividiría en departamentos, los cuales a su vez se subdividirían en distritos, partidos y municipalidades.

Además el ordenamiento en cita señaló entre otros aspectos que los Síndicos serían los encargados de representar a los Ayuntamientos; las asambleas municipales serían de carácter legislativo y la función ejecutiva estaría encabezada por el alcalde.

Por otra parte las bases orgánicas de 1843 facultaron a las Asambleas Departamentales para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos municipales.

Por lo tanto, la autonomía de los municipios fue vedada, ya que la mayoría de las acciones de gobierno tales como el nombramiento de funcionarios municipales, expedición de ordenanzas, reglamentación de servicios públicos, fijación de arbitrios y gastos anuales, fueron facultades exclusivas de los representantes de la autoridad central.

1.7 Constitución Federal de 1857.

Restablecido el sistema federal en nuestro país, se propuso nombrar a un gobierno provisional, quien se encargaría de crear una nueva Constitución de corte federal, misma que fue aprobada y promulgada en 1857, por el Congreso Constituyente elegido para tal efecto.

La Constitución Federal de 1857 no habla en ninguno de sus artículos acerca de los Ayuntamientos, sólo se refirió en algunos de ellos a cuestiones municipales.

Así por ejemplo, el artículo 31 en su fracción II, estableció la obligación de todo mexicano de contribuir al gasto público de la Federación, del Estado y Municipio en que resida.

Por su parte el artículo 36 en su fracción I señalaba como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tuviesen o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Otro artículo el 72, otorgo facultades al Congreso para el arreglo interior del Distrito y los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y municipales.

Finalmente y en lo que a este apartado corresponde, es menester señalar que el constituyente de 1857, rechazó la propuesta planteada por un Diputado de nombre José María Castillo, en el sentido de que los Municipios deberían gobernarse autónomamente.

Desafortunadamente esto no sucedió así, dejando a los Ayuntamientos en manos de los Gobernadores y Jefes Políticos.

1.8 El Municipio durante el Imperio de Maximiliano.

Durante el breve Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864 - 1867), se le dio una gran importancia al Municipio como forma de organización y división territorial. Así mediante la promulgación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, se modificó la división política y administrativa del país, quedando organizado en departamentos. Cada departamento se dividió en distritos y estos últimos a su vez se subdividieron en municipalidades. Quedando de esta forma los Ayuntamientos gobernados por alcaldes.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dentro de sus artículos 36 al 44, detallo algunas funciones encomendadas a los alcaldes, tales como: presidir los Ayuntamientos; publicar y ejecutar las leyes y reglamentos; desempeñar sus propias funciones edilicias, así como representar judicial y extrajudicialmente a su Municipio.

Durante el Imperio de Maximiliano, los Cabildos municipales vieron constantemente afectada su esfera de actuación, ya que a los subprefectos se les encomendó sobre vigilar la administración municipal y manejar el servicio de policía. En estas circunstancias los Ayuntamientos, a pesar de ser órganos colegiados de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formación de proyectos de arbitrios y ordenanzas.

Tiempo después el 1 de noviembre de 1865, se dictó una Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, mediante la cual se declararon como bienes propios de los Ayuntamientos: los censos, las rentas y pensiones de agua, las rentas de terrenos, los mercados, las alhóndigas, rastros, mataderos, y demás propiedades territoriales no desamortizables; creándose además una oficina de administración de propios, encargada de administrar y recaudar los impuestos, derechos, pensiones y demás percepciones a cargo de los Ayuntamientos.

Pero a pesar de estos logros en materia hacendaría, aún prevaleció la figura de los prefectos, quienes abusando de las amplias facultades que tenían a su cargo, continuaron afectando los asuntos internos de los Municipios.

1.9 El Porfiriato en México.

Al asumir la Presidencia de la República Porfirio Díaz en 1876, estableció una serie de reformas y cambios políticos en el país, con el objeto de crear un régimen centralista en donde los gobiernos locales quedarán subordinados a las autoridades superiores.

La reforma política de 1876, implementada por el General Díaz, tuvo el firme propósito de establecer un sistema centralista en donde los Municipios del país quedarán subordinados ante los representantes directos de los Gobernadores.

De ésta forma, los Ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos o prefecturas, a cargo de los prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y ordenes del Gobernador.⁹

La figura del Jefe Político fue rescatada de la vieja Constitución de Cádiz de 1812. Los jefes políticos eran una especie de autoridad intermedia existente entre el Gobernador y los ayuntamientos, cuya función principal era hacer cumplir las ordenes e instrucciones del Gobernador.

En dicha figura residía la autoridad superior de la zona. Era además el encargado de cuidar la tranquilidad pública, el buen orden, la seguridad de las personas y sus bienes. También tenía a su cargo la ejecución de las leyes y ordenes de gobierno.

A los jefes políticos les correspondía ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno. Tenía además facultades para imponer sanciones económicas a quienes no le obedecieran, le faltaren el respeto o perturbaran el orden público.

Durante el Porfiriato en México, los prefectos o jefes políticos fueron utilizados por el General Díaz, para eliminar la poca autonomía política con que contaban los Ayuntamientos.

⁹ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.- Op. Cit. pág 114

Fue tal el poder que llegaron a ejercer dichas autoridades que los gobiernos locales tenían que someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones. Así mismo, habrían de desarrollar sus actividades de acuerdo a los procedimientos y con la ayuda del personal autorizado de antemano por dicha autoridad superior.

De ésta forma, los Jefes Políticos se encargaron de limitar la actuación de los Ayuntamientos, sujetándolos a la voluntad del Gobernador, así como de suprimir toda manifestación democrática de la población. Consecuentemente, los Ayuntamientos o Cabildos de la época únicamente tuvieron a su cargo la vigilancia y prestación de los servicios públicos más elementales; en tanto que, los Jefes Políticos fueron quienes se ocuparon de gobernar y controlar a las municipalidades.

Para el año de 1903, la Ley de Organización Municipal instituyó a los Jefes Políticos como la primera autoridad local y el encargado de prestar todos los servicios municipales. De ésta manera, durante la época prerevolucionaria en México, el gobierno municipal fue asumido completamente por el gobierno central, convirtiéndose así los Ayuntamientos en simples agentes administrativos que debían cumplir ordenes superiores.

Estos y otros acontecimientos de orden social y económico propiciaron que a principios del siglo XIX, el Municipio mexicano se encontrará supeditado a las autoridades estatales, careciendo además de los recursos económicos necesarios para satisfacer las demandas elementales de la población.

Situación que a la larga, causó irritación y malestar entre la población; por ello es común saber que la lucha revolucionaria de principios del siglo XX, fue precisamente en contra de los jefes políticos, ya que la mayoría de los ciudadanos del país aspiraban a autogobernarse, eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva de los Municipios.¹⁰

1.10 El Movimiento Revolucionario en México.

Durante los años previos al estallamiento del movimiento armado en México (1910), los jefes políticos abusaron de los poderes que les habían sido encomendados, ya que con frecuencia empleaban métodos crueles e ilegales, argumentando que lo hacían con el fin de preservar la paz y el orden público. Fue tal el odio que llegaron a despertar los Jefes Políticos en cada Estado, que a principios del siglo XX los principales planes revolucionarios tomaron como bandera de lucha al Municipio Libre y la eliminación de las autoridades intermedias existentes entre los Ayuntamientos y el Gobierno estatal. Así por ejemplo en 1906, el Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Flores Magón, proponía entre otros puntos: suprimir a los jefes políticos, reorganizar a los Municipios del país y fortalecer el poder municipal.

Iniciada formalmente la Revolución Mexicana, el día 20 de Noviembre de 1910, y hasta antes de promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tema municipal estuvo presente entre los diversos grupos revolucionarios del país. Un ejemplo claro de lo anterior,

¹⁰ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México,

*lo constituye la reforma de fecha 26 de abril de 1914, implementada por Don Venustiano Carranza, quien luego de haber sido nombrado primer jefe del ejercito constitucionalista, planteó la necesidad de reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, con el objeto de asegurar la libertad municipal, como base de la división política y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.*¹¹

Así de ésta forma el artículo 109 de la Constitución de 1857, quedo redactado de la siguiente forma:

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado.

Tiempo después el 15 de septiembre de 1916, Emiliano Zapata suscribió la Ley General sobre Libertades Municipales, con la cual se suprimen los prefectos y jefes políticos, concediendo amplias facultades a los Cabildos para elaborar y expedir sus propios bandos y reglamentos y señalando además que cada municipalidad existente sería gobernada a través de Ayuntamientos electos popularmente.

1998. Pág. 104.

¹¹ Venustiano Carranza conocía perfectamente las limitaciones de los Municipios, pues había sido Presidente Municipal de Cuatro Ciénegas.

Con la aprobación de ésta ley, Zapata pretendía hacer del Municipio una institución libre de toda tutela gubernativa en lo referente a su hacienda, a la elección de sus autoridades y en lo relativo a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.¹²

1.10.1 Génesis del Artículo 115 Constitucional.

Finalizada la lucha revolucionaria en México, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, quien se encargaría de redactar una nueva Constitución en donde quedarán asentados los viejos ideales revolucionarios, tales como: Justicia Social; Reforma Agraria y sobre todo lo relativo al Municipio Libre.

El primero de diciembre de 1916, al dirigir un mensaje a los Constituyentes reunidos en Querétaro, Carranza manifestó acerca del tema municipal lo siguiente: “ El Municipio independiente que es sin disputa uno de los grandes ideales de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores.”¹³

¹² CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 40.

¹³ Idem. pág. 44

El proyecto relativo al artículo 115 constitucional presentado por Carranza, era el mismo que años atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857. Dicho artículo señalaba que:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado

El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o temporalmente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años.

Instalado el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro e iniciados sus trabajos el primero de diciembre de 1916, los legisladores procedieron a discutir y aprobar cada uno de los artículos que darían vida a la nueva constitución. Uno de los artículos que causó mayor polémica entre los constituyentes, fue el relativo a la aprobación del artículo 115 constitucional.

El día 20 de enero de 1917 se dio inicio a los debates acerca del artículo 115 constitucional. Más tarde, el 24 de enero del mismo año, fue presentado ante la Comisión encargada el proyecto de reforma para su discusión y aprobación. Bajo los siguientes términos:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las tres 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."

Al señalar el Constituyente de Querétaro en el texto constitucional que los Municipios administrarían libremente su hacienda, pretendía con ello otorgar plena autonomía económica a los Municipios del país, al contar con los recursos suficientes para atender las demandas más apremiantes de la localidad. Sin embargo esto no fue posible, tal y como lo veremos más adelante.

La fracción primera del artículo 115 constitucional fue aprobada por el Constituyente del diecisiete sin contratiempo alguno. Pero al momento de analizar y discutir la fracción segunda de éste mismo artículo relativa a la hacienda municipal, se daría inicio a uno de los debates parlamentarios más polémicos y acalorados de nuestra historia nacional, ya que algunos legisladores consideraban inadecuado dejar a los Municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de estos a la recaudación de los impuestos por parte del Municipio.

Uno de los primeros Diputados en oponerse a la fracción II fue Rodríguez González , quien señaló que tal libertad municipal conduciría a una anarquía en materia educativa; asunto que fue totalmente aclarado por otro Diputado de apellido Barrera, quien al contestarle le manifestó que no se deberían confundir los asuntos financieros con la cuestión educativa.

Más adelante, al hacer uso de la palabra el Diputado Heriberto Jara, quien por cierto formó parte de la comisión dictaminadora que decidió agregar las tres fracciones originales al artículo 115 Constitucional, señaló entre otros

puntos que la comisión redactora de la fracción segunda había considerado hacerlo en dichos términos, debido a que no concebían la libertad política de los Municipios sin su libertad económica.

Para lo cual agregó: “ Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los propios Estados. En una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes.”¹⁴

Más adelante, al expresar el sentido municipalista de la fracción II, continuo diciendo: “ Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den el mejor resultado, en las que más se necesiten, en fin, aquel municipio.”¹⁵

¹⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés.- La Reforma Municipal, Cuarta edición, Porrúa, México, 1985. págs. 321.

¹⁵ Ibidem. Pág 322

Además de Heriberto Jara, hubo otro Diputado de nombre Rafael Martínez de Escobar, quien se manifestó en contra de la intervención directa de los Estados en la vida municipal a través de la designación de inspectores y de las facultades concedidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre el Estado y sus Municipios.

Así luego de largas sesiones y prolongados debates, el Congreso Constituyente decidió aprobar la madrugada del 30 de enero de 1917, el texto original del artículo 115 Constitucional, diciendo:

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

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

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

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

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

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

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de el o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."

Como podemos apreciar la Constitución Política de 1917, fue innovadora en comparación con los demás ordenamientos aquí analizados, ya que por primera vez se dispuso en el texto constitucional que el Municipio Libre sería la base de la organización política y administrativa del país, dotando además al Municipio de personalidad jurídica propia.

Pero esta obra magnífica del constituyente quedó inconclusa, ya que al establecerse en el texto constitucional que las legislaturas locales serían las encargadas de asignar los recursos presupuestales a los Municipios, se facilitó la intromisión de los Gobiernos Estatales en la vida interna de los municipios.

1.11 El Municipio Mexicano durante el siglo XX.

Con el paso del tiempo, la figura del Municipio Libre consagrada por primera vez en el texto constitucional como la célula básica de la división territorial del país y de la estructura política y administrativa de los estados; se convirtió en un anhelo más de los mexicanos. Ya que lo que más interés al gobierno federal, en los años siguientes a la terminación de la revolución mexicana, fue acabar con los sangrientos episodios que caracterizaban la sucesión presidencial. Para ello fue necesario crear una Presidencia de la República fuerte, ya que como decía Don Venustiano Carranza “México siempre ha necesitado y seguirá necesitando de gobiernos fuertes”.

Aquí es importante abrir un pequeño paréntesis para analizar uno de los fenómenos políticos más interesantes de la ciencia política, y me refiero específicamente al nacimiento y evolución del sistema presidencial en México. Lo cual nos ayudara a comprender mejor la evolución histórica que tuvo el municipio mexicano de 1917 a 1982.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dispuso la creación de una Presidencia de la República limitada, fincada en el control que ejerce el Congreso de la Unión sobre los actos de gobierno; en la separación del Poder Judicial y en la definición temporal del período presidencial. Por lo que a fin de evitar una dispersión del poder, fue necesario fortalecer la figura Presidencial, a través de la eliminación de los principales grupos revolucionarios del país. Al mismo tiempo fue necesario centralizar el poder en una sola persona.

De 1917 a 1928, la Presidencia de la República se fue fortaleciendo gracias a las facultades reglamentarias concedidas por la Constitución, ya que a través de negociaciones con el Congreso de la Unión se aprobaron diversas leyes. Lo que permitió incrementar las facultades del Ejecutivo Federal, así como la creación de innumerables dependencias de gobierno.

Posteriormente en 1929 con la creación del Partido oficial (P.R.I), se dio inicio a la consolidación del sistema presidencial en México. Ya que al unificarse en un sólo instituto político a las principales fuerzas revolucionarias del país y concentrar en un sólo individuo las figuras de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Líder Máximo del Partido, permitió la creación y existencia de una serie de acuerdos y relaciones características de nuestro sistema político mexicano (prácticas populistas y corporativistas).

Durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas (1934 - 1940), el Gobierno federal se encargó de incrementar sus competencias en materia económica y reforzar la centralización política y administrativa del país, subordinando verticalmente a las organizaciones obreras y campesinas a la Presidencia. Esta forma tan peculiar de gobernar convirtió a la Presidencia de la República en un instrumento poderoso, encargado de satisfacer las demandas sociales y económicas de amplios sectores de la sociedad.

Así mismo, durante el gobierno Cardenista se incrementó notablemente el aparato burocrático del Estado y el Ejecutivo Federal asumió muchas de las facultades a cargo de los estados.

Pasando así el país, de un régimen federal a una especie de centralismo político, en donde todas las decisiones políticas y económicas provenían del centro y la mayoría de los recursos económicos fueron empleados por el Presidente de la República para difundir su imagen de benefactor ante la sociedad.

Esta gran concentración de poder en un sólo individuo tuvo graves repercusiones en nuestro sistema federal, ya que algunas de las competencias propias de los estados fueron asumidas rápidamente por la federación. Así mismo, ésta forma tan especial de gobernar privó a los gobiernos estatales y municipales de los recursos económicos suficientes para atender las necesidades más apremiantes de la población.

Durante décadas, éste sistema presidencial garantizó la paz social, la estabilidad política y el desarrollo económico del país. Pero a partir de 1970, México se ve envuelto en una grave crisis económica y fiscal, derivada de las políticas populistas y estatistas, así como por el excesivo gasto público ejercido durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo.

Esta situación prevaleciente en el país desde 1917 y que perduro hasta 1982, propicio que el Municipio Mexicano se viera envuelto en una grave crisis institucional, ya que al no contar con los recursos económicos suficientes para atender las demandas comunitarias, se convirtieron en simples agentes administrativos encargados de prestar los servicios públicos más elementales.

A partir de 1982 ésta tendencia centralista empieza a revertirse, ya que ante la incapacidad manifiesta del Estado Mexicano para satisfacer las necesidades más apremiantes de la colectividad e ir incorporando a la vida económica del país a los nuevos grupos sociales emergentes, tuvo que impulsar una nueva reforma constitucional que facilitara una reducción del poder presidencial sobre la administración federal, una expansión de facultades del Congreso de la Unión, la restitución de competencias a los estados y municipios, así como una redistribución más equitativa de recursos económicos entre los tres niveles de gobierno.

La reforma constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, impulsada por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo como objetivo fundamental: fortalecer a los Municipios del país.

Para ello fue necesario implementar un proceso de descentralización administrativa que permitiera una mayor y mejor redistribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, dotando de mayores recursos a los Ayuntamientos del país, con el fin de que pudieran enfrentar las demandas comunitarias. De esta manera se adicionan al artículo 115 constitucional, una serie de principios en materia política, jurídica, de servicios públicos, tributaria, de desarrollo urbano, laboral y de coordinación intergubernamental.

Así de está forma se eliminaba la vieja tesis de que un Estado grande es sinónimo de mayor crecimiento económico, de mejores servicios públicos y de mayor justicia social. Dando paso al surgimiento de un estado liberal.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari éste proceso de redistribución de competencias y recursos económicos entre los tres niveles de gobierno, se vio paralizado, ya que una de las prioridades del gobierno federal fue la de impulsar la apertura económica del país, a través de la celebración de tratados internacionales de libre comercio.

A principios de la actual administración que preside el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, el Gobierno Federal tuvo la firme intención de llevar al país hacia un mejor desarrollo democrático en el que la descentralización profunda y real tuviera como sustento al orden de gobierno municipal en el marco de un nuevo federalismo.

Para ello fue necesario establecer dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, una línea de acción denominada " Nuevo Federalismo", cuyo objetivo fundamental sería recuperar la esencia del pacto federal, a través de una redistribución más equitativa de recursos económicos y competencias entre la Federación, Estados y Municipios.

A unos meses de concluir la presente administración podemos afirmar que este deseo de descentralización Administrativa ha dado resultados favorables. Así tan sólo para dar un ejemplo diremos que el Gobierno federal ha transferido en los últimos años a los gobiernos Estatales algunas funciones en materia educativa, de salud y agricultura.

Como parte de este proceso descentralizador, el Gobierno del Estado de México también ha transferido importantes funciones a algunos municipios de la Entidad, tales como: la regulación del uso del suelo; la prestación

del servicio público de tránsito; la administración de parques naturales, así como la recaudación y administración del impuesto predial.

Así tenemos que a principios de éste nuevo siglo, encontramos a un Municipio Mexicano ligeramente fortalecido gracias a las reformas constitucionales establecidas en la década de los ochentas. Pero no obstante lo anterior, aún falta mucho por hacer en pro del fortalecimiento municipal.

CAPITULO SEGUNDO
MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

2. Marco Jurídico.

Se integra por el conjunto de normas jurídicas de carácter federal, estatal o municipal que regulan la estructura, organización y funcionamiento de los municipios en México.

A nivel federal, el principal ordenamiento encargado de dar vida y sustento al municipio, lo constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su artículo 115. Además de este artículo, existen innumerables leyes y reglamentos de carácter federal que hacen referencia al Municipio, ya sea regulando aspectos internos de la vida municipal, otorgando facultades a los municipios en determinadas materias y en algunos otros casos, considerando al Municipio como un órgano auxiliar de las autoridades federales. Así tan sólo por citar algunos ejemplos señalaremos entre otros ordenamientos: a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley General de Población, Ley de Coordinación Fiscal, Ley sobre la Celebración de Tratados, Ley Agraria, Ley del Servicio Militar, Plan Nacional de Desarrollo, Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, etc.¹⁶

¹⁶ Además de las leyes antes citadas existen algunos otros instrumentos jurídicos de carácter federal estatal o municipal que afectan directamente a los Municipios tales como: Acuerdos, Circulares, Jurisprudencia Judicial y Administrativa dictada por los Tribunales, Convenios bipartitas, tripartitas o intermunicipales.

A nivel estatal, los principales ordenamientos legales encargados de regular al municipio son: La Constitución Particular de cada Entidad Federativa y la Ley Orgánica Municipal. Es importante resaltar que a nivel estatal también existen innumerables leyes y reglamentos de carácter local que se encargan de regular aspectos propios de los Municipios en México.

A nivel municipal, los principales ordenamientos reguladores del Municipio son: El Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los diversos reglamentos municipales aprobados por los Ayuntamientos en uso de sus facultades reglamentarias que les concede la fracción segunda del artículo 115 constitucional.

2.1 Artículo 115 Constitucional. El Municipio Libre como célula básica de la división territorial del país.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, es el principal ordenamiento constitucional encargado de regular todos aquellos aspectos internos de los municipios relativos a su estructura, organización y funcionamiento.

De acuerdo a éste artículo: “ 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 siguientes bases...”

Aún y cuando dicho artículo no define al Municipio, si contempla dentro de sus ocho fracciones una serie de principios de tipo político, administrativo y fiscal que afectan directamente las relaciones intergubernamentales entre la federación, los estados y municipios.

A grosso modo, el artículo 115 constitucional señala entre otros principios que:

- *Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, mismo que se integra con un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que establezcan las leyes locales, no existiendo autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*
- *Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato.*
- *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 de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley orgánica local prevenga.*
- *Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*
- *Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.*

- Señala además en forma enunciativa y no limitativa cuales son los servicios públicos a cargo de los municipios, entre los que destacan: Agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y la de policía preventiva municipal, etc.
- 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 establezcan a su favor la federación y los estados.
- Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.
- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus propios planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus

reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus respectivas jurisdicciones; otorgar licencias y permisos para construcciones; crear y administrar zonas ecológicas; así como expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para tal efecto.

- *La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal y aquélla sólo acatará las ordenes que el Gobernador del estado le transmita, tratándose de causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*
- *Finalmente la fracción octava de ese mismo ordenamiento establece que las relaciones de trabajo existentes entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan al respecto las legislaturas locales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la constitución federal.*

2.1.1 Otros Artículos de la Constitución Federal que se Refieren al Tema Municipal.

El artículo 115 de la Constitución Federal no es el único precepto legal que hace referencia al municipio, ya que existen algunos otros artículos en nuestra Carta Magna que se refieren al tema en particular. así por ejemplo: el párrafo primero del artículo 3 Constitucional habla de la corresponsabilidad de la federación, estados y municipios en la impartición de la educación; el artículo 5 párrafo cuarto, señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles.

El artículo 27 establece de forma genérica algunas atribuciones de los municipios en materia de control territorial, desarrollo urbano, asentamientos humanos y protección al medio ambiente. La fracción sexta del mismo artículo determina que los municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para prestar los servicios públicos; El artículo 31 en sus fracciones II y IV establece como obligaciones de los mexicanos, asistir en los días y horas asignados por el Ayuntamiento del lugar donde residan para recibir la instrucción cívica y militar, así como de contribuir al gasto público, así de la federación, como del estado o municipio donde residan y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; el artículo 36 de la Constitución impone la obligación a los ciudadanos de la República de inscribirse en el padrón catastral municipal, manifestando además la propiedad inmobiliaria que tengan; el artículo 41 en su fracción I, establece el derecho de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones de carácter estatal o municipal; el artículo 105 establece que los municipios del país podrán intentar en la vía de controversia constitucional, tramitada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la defensa de sus derechos, cuando estos sean violados o restringidos por la federación, los estados e inclusive por otro municipio; el artículo 108, en su párrafo final establece que las constituciones locales precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y municipios, para efectos de sus responsabilidades; el artículo 117 en su fracción octava determina que los estados y municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Finalmente, el artículo 130 de la Constitución Federal indica que en las cuestiones correspondientes a la relación con las asociaciones religiosas y el culto público, los municipios tendrán las facultades que la ley especifica les señale.

2.1.2 Reformas efectuadas al artículo 115 constitucional.

Desde su promulgación y entrada en vigor, el artículo 115 constitucional ha sido reformado y adicionado en 10 ocasiones. La más reciente de estas reformas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de fecha 23 de diciembre de 1999.

La primera reforma de fecha 20 de agosto de 1928, tuvo como finalidad reformar el párrafo cuarto de la fracción III, con lo cual se establece que el número de representantes en las legislaturas de los estados, sería proporcional al número de habitantes.

La segunda reforma de fecha 29 de abril de 1933, estableció el principio de no reelección para el cargo de Gobernador, Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos.

La tercera reforma de fecha 8 de enero de 1943, señaló que los Gobernadores del estado durarían en su encargo seis años.

La cuarta reforma de fecha 12 de febrero de 1947, otorgó el derecho a las mujeres mexicanas para votar y ser votadas sólo en elecciones municipales.

Con la quinta reforma de fecha 17 de octubre de 1953, se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción, quedando redactado de la siguiente manera:

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

Posteriormente mediante reforma de fecha 6 de febrero de 1976, se adicionan las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional, con lo cual se determinó que los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias podrían expedir sus propias leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Por su parte la fracción V señalo que “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales, de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

El 6 de diciembre de 1977 y derivado de la reforma política implementada por Luis Echeverría Alvarez, se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos, cuya población fuera de trescientos mil habitantes o más.

Mención aparte merece la octava reforma constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, dada su trascendencia que en materia política, financiera y administrativa tuvo en todos los municipios del país. Dicha reforma obedeció a la necesidad que tuvo el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, por establecer una política descentralizadora que permitiera enfrentar la grave crisis económica y financiera que experimentaba el país desde la década de los setentas.

La reforma de 1983 tuvo como principal objetivo fortalecer a los Municipios del país a través del otorgamiento de elementos que permitieran vigorizar al municipio su hacienda, su autonomía política y todas aquellas facultades que de alguna u otra manera habían sido absorbidas por la federación y las entidades federativas. Para ello fue necesario implementar un proceso de descentralización administrativa que permitiera una mejor redistribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, dotando de mayores recursos a los Ayuntamientos con el fin de que pudieran enfrentar las demandas comunitarias. De esta manera se adicionan al artículo 115 constitucional, una serie de principios en materia política, jurídica, de servicios públicos, tributaria, de desarrollo urbano, laboral y de coordinación intergubernamental.

En Materia Política.- Se pretendió dar seguridad y certeza jurídica a los Ayuntamientos del país, al establecer en el texto constitucional que las legislaturas de los Estados, con la aprobación de sus dos terceras partes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de sus miembros, previo procedimiento administrativo en donde sea desahogada su garantía de audiencia y siempre y cuando existan causas justificadas previstas en la constitución local o en las respectivas leyes orgánicas locales.

Desde mí punto de vista, esta reforma constituye un retroceso en la vida política del país, ya que esta facultad a cargo de las legislaturas locales puede ser utilizada como una forma de reprimir o intimidar a los gobiernos locales de oposición.

En Materia Jurídica.- Se otorgan facultades reglamentarias a los Ayuntamientos para expedir conforme a las bases normativas que expidan las legislaturas locales, sus propios bandos de policía y buen gobierno, reglamentos municipales, circulares, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro del Municipio.

En Materia de Servicios Públicos Municipales.- Se estableció en forma enunciativa y no limitativa, los servicios públicos a cargo de los municipios.

De igual forma, se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En Materia Tributaria.- Se facultó a los Ayuntamientos para que aprobaran sus propios presupuestos de egresos y administraran libremente su hacienda, misma que se integraría con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; las contribuciones que les otorguen los gobiernos federales y Estatales; así como de todas aquellas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria (impuesto predial, fraccionamiento, división, fusión y traslación de bienes inmuebles).

Al respecto es importante señalar que con esta reforma se fortalecieron ampliamente las haciendas municipales, ya que siendo el municipio mexicano el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la ciudadanía, debe contar con los recursos económicos suficientes para atender las demandas más apremiantes de la sociedad, cumpliendo con ello uno de sus principales fines.

En Materia de Desarrollo Urbano.- La reforma constitucional de 1983 facultó a los Municipios del país para que en términos de lo señalado por las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren la zonificación y planes de desarrollo municipal; participen en la creación de reservas territoriales; controlen y vigilen la utilización del uso de suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra.

En Materia Laboral.- Se estableció que las legislaturas locales serían las encargadas de aprobar sus propias leyes reguladoras de las relaciones de trabajo existentes entre los Municipios y sus servidores públicos.

En Materia de Coordinación Intergubernamental.- Se dispuso que los Municipios del país podrían celebrar convenios intermunicipales, bipartitas o tripartitas, ya sea con la federación, los estados o con otros municipios.

La novena reforma de fecha 17 de marzo de 1987, tuvo como objetivo enviar al artículo 116 de la Constitución algunas cuestiones de carácter federal previstas en el artículo 115 constitucional, derogando con ello las fracciones IX y X de éste mismo ordenamiento.

Finalmente y por lo que hace a la décima reforma efectuada al artículo 115 de nuestra Carta Magna, diremos que el día 23 de diciembre de 1999, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que declara reformado dicho artículo.

De acuerdo a esta reforma que entro en vigor el día 22 de marzo del presente año, es decir 90 días después de su publicación, establece entre otros asuntos:

- *Que cada Municipio será gobernado y ya no administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine la ley; con lo cual se reconoce formalmente en la Constitución la existencia de un tercer nivel de gobierno (municipal); estableciendo además la estructura e integración de los Ayuntamientos.*

- *En la fracción II se establece que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que aseguren la organización de la administración pública municipal, materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Eliminando con ello el término de bases normativas, mismas que sólo unos cuantos estados de la República Mexicana las establecieron en sus respectivas leyes orgánicas (Coahuila y Chiapas), mientras que la mayoría de las otras entidades federativas incluyendo al Estado de México, jamás se preocuparon por legislar sobre éste tema en particular.*

Además establece cual será el objeto de dichas leyes que deberán aprobar las legislaturas locales, entre las que destacan: las bases de la administración pública municipal; medios de impugnación y órganos encargados de dirimir las controversias entre la administración y los particulares; los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, etc.

- *En la fracción III del artículo en comento se establece ahora que “los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:”*

Dentro de este mismo apartado se modifico la lista de servicios públicos a cargo de los Municipios, tales como: drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Por lo que se refiere a la seguridad pública, esta se regirá en términos del artículo 21 Constitucional.

Por otro lado es menester señalar que la nueva reforma establece que los acuerdos de asociación en materia de servicios públicos, entre dos municipios de diferentes estados, deberán ser aprobados por las legislaturas locales.

- En lo concerniente a la hacienda pública municipal se determino que los bienes inmuebles del dominio público de la federación, que sean ocupados por particulares o entidades paraestatales, estarán obligados a pagar el impuesto predial y los derechos por concepto de prestación de servicios públicos.*
- En la fracción quinta del artículo 115 constitucional se faculta a los Municipios para que participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Además se señala que los municipios podrán autorizar la utilización del uso de suelo en sus respectivas competencias.*
- Finalmente, esta última reforma elimina de la fracción VII la facultad del Presidente de la República y de los Gobernadores de los estados, para tener el mando de la fuerza pública durante su estancia en los Municipios.*

Señalando ahora que la policía preventiva municipal (nuevo término adoptado) estará al mando del Presidente Municipal y que aquélla sólo acatará las ordenes que el Gobernador del estado le transmita, tratándose de causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Con la aprobación del Decreto de fecha 23 de diciembre de 1999, las legislaturas de los estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes locales conforme al nuevo texto del artículo 115 Constitucional, a más tardar en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor de dichas reformas.

2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

De acuerdo al artículo 40 de la Constitución General “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Así mismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, faculta a los estados de la república para expedir sus propias constituciones locales, mismas que no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En este sentido de ideas podemos afirmar que el orden jurídico mexicano, prevé la existencia de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, facultándolos además para expedir sus propias constituciones locales, siempre y cuando estas no afecten el pacto federal.

A éste respecto, el Dr. Reynaldo Robles Martínez manifiesta que: " Los Estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia Constitución local, la cual tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41."¹⁷

El Municipio Libre puede ser regulado en las constituciones locales bajo dos formas: La primera de ellas en forma exhaustiva, dedicándole un título y varios capítulos, reproduciendo textualmente los principios establecidos en la Constitución Federal; y la segunda, de manera mesurada.

En el caso específico de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, todo lo referente al poder público municipal se encuentra regulado dentro de su título quinto, capítulos primero, segundo, tercero y cuarto de ese mismo ordenamiento. Así por ejemplo, el artículo 112 de dicha Constitución establece que: " La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre". Disponiendo además que la administración pública de los Municipios será ejercida por los Ayuntamientos y por los Presidentes Municipales, mismos que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Cada Ayuntamiento estará integrado por un jefe de asamblea denominado Presidente Municipal, y con varios miembros llamados síndicos y regidores, cuyo número estará en razón al número de habitantes de cada municipalidad.

¹⁷ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México, 1998, pág 186.

Finalmente diremos que la Constitución Política del Estado de México regula algunos otros aspectos de carácter municipal tales como: la designación de los miembros de los Ayuntamientos; los requisitos para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor; así como las atribuciones a cargo de los Ayuntamientos y Presidentes Municipales.

2.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Como ya vimos los principios rectores del Municipio, contenidos tanto en la Constitución General de la República como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, son de carácter general y no explican a detalle aspectos internos de su organización, funcionamiento y coordinación con otros entes de derecho público o privado, que le son necesarios para el cumplimiento de sus fines. Por ello, es necesario contar con disposiciones secundarias que desarrollen los principios o bases señalados en dichas leyes fundamentales.

“A estas leyes inmediatamente inferiores a la Constitución, cuya finalidad es regular jurídicamente el comportamiento de los habitantes del estado o bien la organización de los poderes públicos, reciben el nombre de leyes orgánicas.”¹⁸

El Dr. Reynaldo Robles Martínez define a la Ley Orgánica como “ El conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I – O, Cuarta edición, Porrúa, México, 1991, pág. 1973.

funcionamiento, así mismo, estructura los órganos, unidades o dependencias, que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución."¹⁹

Para nosotros, la ley orgánica municipal es aquel ordenamiento jurídico fundamental, expedido por las legislaturas locales de cada Estado y cuya finalidad es regular las bases para la integración, organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentra estructurada por 170 artículos en donde de manera general se regulan aspectos tales como: La naturaleza del Municipio como base de la división territorial del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; hace referencia además a los 122 municipios que forman parte de dicha entidad federativa; población de los Municipios, sus habitantes y vecinos, prerrogativas y obligaciones; trata sobre la organización territorial interna de los mismos; integración, instalación y funcionamiento de los Ayuntamientos; atribuciones de los Ayuntamientos; suspensión y desaparición de estos últimos; atribuciones del presidente municipal, síndicos y regidores; sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana; consejos municipales de protección civil y de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal. Habla además de las dependencias administrativas; la hacienda pública; comités ciudadanos de control y vigilancia; servicios públicos; cuerpos de seguridad pública y tránsito. Muchos temas de los cuales hablaremos con mayor amplitud en los próximos capítulos de éste trabajo.

¹⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo.- Op. Cit. pág. 169

De acuerdo al artículo primero de éste ordenamiento en comento “ Esta ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración, organización del territorio, la población, el gobierno y las administraciones públicas municipales.”

Como podemos apreciar, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México luego de la Constitución General de la República y la Constitución Local del estado, constituye el principal ordenamiento encargado de regular y organizar todo lo referente al municipio. Pero no es el único ordenamiento de carácter estatal, ya que existen algunos otras leyes y reglamentos que regulan aspectos referentes a éste tema en particular, tales como: El Código Financiero del Estado de México, Ley de Asentamientos Humanos, Ley de Obras Públicas, Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, Ley de Deuda Pública Municipal, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Catastro, Código Fiscal Municipal, Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, entre muchos otros.

2.4 Bando Municipal.

“ La palabra bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo bandwjan, que significa pregonar o hacer publico algo. Esta figura fue empleada durante el antiguo Municipio medieval español, con el objeto de que los cabildos publicaran las normas a las que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por desacato.”²⁰

Ramón Ceja Ramírez en su curso de Gobierno y Administración Pública Municipal define al Bando Municipal como: “ El documento que expiden y publican los Ayuntamientos, el día 5 de febrero de cada año, mismo que contiene toda la normatividad necesaria sobre los fines del Municipio, sobre su organización y funcionamiento, conforme a la previsión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos legales.”²¹

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano define al bando de policía y buen gobierno como “El ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. Regula además las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo sanciones administrativas que corresponden aplicar a los infractores del mismo.”²²

²⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos - Op. Cit. pág. 310.

²¹ CEJA RAMIREZ, Ramón.- Curso de Gobierno y Administración Pública Municipal, H Ayuntamiento de Tlainepanlla de Baz, México, 1999, pág. 11

²² Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit. pág. 2752.

El bando municipal es el instrumento jurídico que expiden los ayuntamientos en base a sus facultades reglamentarias, los días 5 de febrero de cada año y de conformidad a lo establecido en la Constitución Federal, la Constitución Particular del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal, cuyo objetivo es establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración pública municipal. Así de esta manera podríamos asegurar que el Bando Municipal constituye una especie de constitución vigente en un determinado ámbito territorial.

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

El artículo 161 del ordenamiento legal en cita señala que el Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal. El Bando municipal debe regular entre otros aspectos: el nombre y escudo del Municipio; lo relativo al territorio y organización territorial y administrativa del municipio; población del Municipio; Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento; Servicios Públicos Municipales; Desarrollo económico y bienestar social; Protección Ecológica y mejoramiento del medio ambiente; actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; Infracciones, sanciones y recursos, así como demás disposiciones que estimen necesarias.

En el caso específico del Municipio de Tlalnepantla de Baz, su bando municipal se encuentra estructurado por 52 artículos, en donde se regulan además de los aspectos citados en el párrafo anterior, lo relativo a: la naturaleza jurídica y objetivos del Municipio; así como sus límites geográficos. Dando con ello cabal cumplimiento a lo establecido por el artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

2.5 Reglamentación Municipal Vigente.

Como hemos visto las reglas y principios contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución particular del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad, son insuficientes y no detallan a fondo las funciones y atribuciones de cada uno de sus órganos de gobierno.

Es por ello que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de su artículo 115, fracción segunda, otorga facultades a los Ayuntamientos del país para expedir sus propios bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

Esta facultad concedida a los Ayuntamientos para expedir sus propios reglamentos, es de vital importancia para los gobiernos municipales, ya que a través de ordenamientos generales, abstractos e impersonales podrán establecer reglas claras que normen su funcionamiento interno y regulen todo lo relativo a su vida comunitaria, así mismo, para

que traduzcan las leyes federales y estatales dictadas con anterioridad en medidas administrativas adecuadas al municipio.

De acuerdo a la fracción II del artículo 115 constitucional, los reglamentos municipales tendrán entre otros objetivos: organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.”²³

Por reglamento municipal entendemos al conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, que expiden los Ayuntamientos de conformidad a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos legales.

Los reglamentos municipales constituyen la principal fuente legal a nivel local y de acuerdo a su contenido en particular los podemos clasificar en Internos y Externos.

“Los reglamentos que corresponden al funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado, a la administración pública municipal; así como todos aquellos que se refieren a los procedimientos y responsabilidades de los órganos y dependencias que componen dicha administración se denominan como internos.

²³ Al respecto, el Doctor Quintana Roldán señala que las facultades reglamentarias con que cuenta el Ayuntamiento para expedir bandos, ordenanzas, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas son de tipo material y no de carácter formal Op. Cit. pág. 304.

*Mientras que los ordenamientos que corresponden al ejercicio del gobierno o se refieren a aspectos que tienen que ver directamente con alguna actividad de la población municipal se denominan reglamentos externos.*²⁴

Está clasificación no es única ni absoluta, pero sí práctica, ya que la mayoría de los autores consultados clasifican a los reglamentos según el objeto de los mismos: a) El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento; b) Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública Municipal; c) Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos; d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria; y e) El que establece y regula el funcionamiento interior del Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a los reglamentos municipales vigentes en el Municipio de Tlalnepantla, son 18 los ordenamientos legales que han sido aprobados y publicados en la Gaceta Municipal por el Ayuntamiento, para su debida vigencia y entrada en vigor. Siendo estos los siguientes:

a) Reglamentos Internos:

1.- Reglamento sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes.- Tiene por objeto regular las operaciones que realicen las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, relativos a: Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles e inmuebles; Enajenación de bienes muebles e inmuebles;

²⁴ CEJA RAMIREZ, Ramón.- Op. Cit. pág. 13.

Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; contratación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles; mantenimiento de bienes muebles e inmuebles; y almacenes;

2.- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.- Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública municipal en el municipio de Tlalnepantla de Baz;

3.- Reglamento Interno del Ayuntamiento.- Tiene por objeto reglamentar el funcionamiento de las sesiones de Cabildo del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz;

4.- Reglamento del Consejo Municipal Ciudadano de Seguridad Pública.- Tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento de este organismo auxiliar de la administración pública municipal normativo, técnico y de consulta, encargado de evaluar la planeación, organización, operación y control de los programas de seguridad pública.

b) Reglamentos Externos:

5.- Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana.- Tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana;

6.- Reglamento del Servicio Público de Limpia y disposición de desechos sólidos.- Tiene por objeto regular la prestación del servicio público de limpia y disposición de desechos sólidos dentro del territorio municipal;

7.- Reglamento de Justicia Cívica.- Tiene por objeto promover la conciencia social y armónica entre los habitantes del municipio;

establecer las sanciones aplicables a las acciones u omisiones que altere el orden público y la tranquilidad de las personas;

8.- Reglamento de Seguridad Pública y Tránsito.- *Tiene por objeto regular el servicio de la seguridad pública y Tránsito en el municipio de Tlalnepantla de Baz.*

9.- Reglamento de Comercialización y Abasto.- *Tiene por objeto regular el funcionamiento y organización del comercio en mercados, tianguis y vía pública, que se realice en el territorio municipal;*

10.- Reglamento para la Autorización del Uso Especifico del Suelo sobre Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.- *Tiene por objeto regular la actividad que realicen las personas físicas, morales o actividades económicas, mediante el otorgamiento de la autorización del Uso Especifico del Suelo, ya sean actividades comerciales, industriales o de servicios dentro del Municipio.*

11.- Reglamento de Panteones.- *Tiene por objeto regular la prestación, administración y mantenimiento del servicio público de panteones a cargo del municipio de Tlalnepantla de Baz;*

12.- Reglamento de Casas de la Cultura.- *Tiene por objeto regular el funcionamiento de las casas de la cultura en todo el territorio municipal;*

13.- Reglamento de Promoción y Fomento a la Responsabilidad Social.- *Tiene por objeto garantizar que el desempeño de la administración pública municipal se realice con la más amplia participación social, estableciendo para ello, una serie de interacciones destinadas a fortalecer una relación responsable*

entre el gobierno y la ciudadanía que permitan promover y fomentar la cultura de la responsabilidad social;

14.- Reglamento Municipal del Deporte.- Tiene por objeto establecer las bases para la integración del sistema municipal del deporte y su funcionamiento;

15.- Reglamento Municipal de Protección Civil.- Tiene por objeto reglamentar las acciones que se establezcan para la organización y funcionamiento de la protección civil municipal relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes;

16.- Reglamento Municipal de Protección al Ambiente.- Tiene por objeto la preservación, la conservación y la restauración del equilibrio ecológico, así como la protección y el mejoramiento del ambiente;

17.- Reglamento de Verificación Administrativa.- Tiene por objeto regular las visitas de verificación administrativa que practiquen en el ámbito de su competencia, las dependencias de Protección Civil y Bomberos; Ecología; Educación, Cultura, Bienestar Social y Fomento al Deporte; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Tesorería; Servicios Públicos y Desarrollo Económico;

18.- Reglamento Interno del Consejo Municipal de Protección al Ambiente.- Tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones de este órgano de consulta y opinión auxiliar del Ayuntamiento.

Finalmente podemos decir que la existencia de reglamentos municipales es importante porque facilitan el cumplimiento de leyes federales o estatales y además porque a través de normas generales, abstractas e impersonales,

el Ayuntamiento puede establecer reglas claras que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria. Pero lo más importante es que en la medida de que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la colectividad.

CAPITULO TERCERO
MARCO HISTÓRICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA.

3. Desarrollo Histórico del Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Reconstruir el pasado histórico de un Municipio como Tlalnepantla, no es tarea fácil, menos aún cuando existen tan pocos textos sobre el tema en particular. Sin embargo y a lo largo de este capítulo haremos referencia a todos aquellos pasajes históricos que han hecho de la tierra de en medio uno de los municipios más importantes del país.

En un principio el territorio municipal estuvo habitado por dos tribus indígenas, Chichimecas y Otomíes. Los Chichimecas fueron un grupo de nómadas originarios de Amaquemecan, paraje ubicado cerca de las costas de Jalisco, quienes al mando de su Rey Xólotl, decidieron salir del norte del país en busca de nuevas tierras donde habitar. Tras un largo peregrinar que duró cerca de 18 meses, finalmente llegan a la ciudad de Tula en el año de 1172.

Luego de establecerse en aquel lugar, Xólotl ordenó a su hijo menor Nopaltzin, que en compañía de algunos guerreros procedieran a explorar las tierras que se encontraban más al sur. Luego de atravesar varios cerros y montes, el príncipe Nopaltzin en compañía de sus hombres llegaron al cerro del Tenayo, desde donde pudieron observar los grandes lagos y bosques con que contaba el Valle de México.

A su regreso, el príncipe informó a su padre de aquel hermoso paisaje ubicado más al sur, lugar idóneo para vivir.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

En un principio la tribu Chichimeca habitó las cuevas del cerro del Tenayo, más tarde y una vez comprobado que dichas tierras carecían de un dueño, deciden asentar su reino en Tenayucan, lugar donde más tarde construirían la Pirámide de Tenayuca.

Los primeros Chichimecas eran recolectores y cazadores en su gran mayoría, que gustaban de traer poca ropa. Posteriormente y al paso del tiempo, fueron llegando nuevas tribus de características físicas distintas a las de los Chichimecas. Entre estos grupos se encontraban los Otomíes y Tepanecas venidos del sur y los Acolhuas originarios del Estado de Michoacán; estos últimos con quienes los chichimecas formarían una gran amistad.

A la muerte de Xólotl, su bisnieto Quinatzin decide cambiar la capital del Imperio Chichimeca a Texcoco, en donde tras varios años unen sus fuerzas con los Acolhuas de aquel lugar.

Para finales del siglo XIV, daría inicio la decadencia de ésta importante cultura del Valle de México, debido al poderío militar que fueron adquiriendo los Tepanecas originarios de Azcapotzalco.

“Durante el reinado y supremacía de los Tepanecas, se cometieron grandes abusos y vejaciones en contra de otras tribus asentadas en el Valle de México. Por lo que a la muerte de Tezozomoc en 1422, Mexicas y Acolhuas vieron la oportunidad de liberarse de sus opresores y unir fuerzas.”²⁵

²⁵ BONILLA DE LEON, Laura Edith y et. al - Tlalnepantla, una Región en la Historia, Segunda edición, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1995. Pág. 21.

Paralelamente a la llegada de los Chichimecas, en otro sitio de Tlalnepantla (Teocalhueyacan), mejor conocido actualmente como San Andrés Atenco, se asentó otro grupo de indígenas conocidos con el nombre de Otomíes, mismos que venían huyendo del reino de Atzcapotzalco. Por lo que podemos afirmar que a la llegada de los españoles a México en 1519, Tlalnepantla se encontraba habitada por dos tribus (los Chichimecas y Otomíes).

Días mas tarde de haber desembarcado en costas mexicanas y después de fundar el primer Ayuntamiento de la América Continental, Hernán Cortés se dirigió a la Ciudad de México para conquistar la Gran Tenochtitlan. Durante su trayecto a la capital, Cortés observo que muchas de las culturas asentadas en el Valle de México sentían un gran odio y rencor por los Aztecas, debido a los constantes abusos que les propiciaban y a los excesivos tributos que les obligaban a pagar. Hecho que más tarde influiría en la caída del Imperio Azteca.

Así tan sólo por citar un ejemplo del gran apoyo que recibió el conquistador durante su estancia en el Estado de México, diremos que durante el transcurso de la noche triste y al venir huyendo Cortés de los Mexicas, llegó hasta un barrio de otomíes en donde fueron recibidos por su rey, quien les ofreció comida y cobijo durante su estancia en aquel lugar.

Días más tarde de aquel encuentro amistoso, Hernán Cortés junto con algunos de sus seguidores, entre ellos Pedro de Alvarado, Alonso de Avila, Fray Bartolomé y la Malinche, sostuvieron diversas platicas con los indígenas,

quienes entre otras cuestiones narraron los maltratos y abusos de que eran objeto por parte de los Aztecas.

Por lo que en un acto de solidaridad, Cortés les ofreció su apoyo y protección, a cambio de ello, los Otomíes se convertirían en guerreros incondicionales durante las cruentas batallas para conquistar la capital azteca.

3.1. Epoca Colonial.

Consumada la conquista de México, Hernán Cortés recompensó a sus hombres por los servicios que le habían prestado. Para ello, convirtió a muchos de los pueblos conquistados en encomiendas.

El sistema de encomiendas tuvo por objeto entregar al conquistador una porción determinada de tierras, junto con un grupo de indios, quienes habitaban en un sitio específico, con el fin de recibir de ellos tributos o trabajo y a cambio de ello, los indígenas recibirían instrucción cristiana.

Durante la época colonial Tenayucan y Teocalhueyacan fueron repartidas en encomiendas, al igual que el resto del territorio municipal. Lo que propicio que durante los primeros años de la Colonia se establecieran grandes haciendas en el Valle de México.

Más tarde al importarse algunas instituciones vigentes en la Península Ibérica, Tenayucan y Teocalhueyacan se convertirían en Cabeceras.²⁶

²⁶ De acuerdo a las antiguas leyes españolas, la importancia de cada Cabecera dependía tanto del número de habitantes con que contaban, así como de las funciones que se les tenían encomendadas y el número de pueblos sujetos a su poder. Por ello no es raro observar que algunos pueblos como Tenayuca y

3.1.1 Fundación de Tlalnepantla.

En el año de 1524 llegan a México un grupo de doce franciscanos con el objeto de iniciar el proceso de evangelización. Los primeros franciscanos asentados en el Estado de México, establecieron sus centros religiosos en aquellos lugares cercanos a la capital. De esta forma, se fundan las primeras iglesias cristianas en los poblados de Tenayucan y Teocalhueyacan, en donde cada domingo los monjes franciscanos tenían a bien celebrar misas religiosas.

Sin embargo, las dos tribus de aquellos lugares tenían grandes rivalidades, lo que originaba que cada domingo los monjes franciscanos tuvieran que trasladarse de un lugar a otro para celebrar misas por separado a los otomíes y nahuas. Por lo que a fin de evitar esfuerzos innecesarios, los sacerdotes cristianos tuvieron la idea de construir una iglesia en medio de ambos poblados, al que llamaron Convento de Corpus Christi.

El Convento de Corpus Christi fue edificado en los límites de ambos pueblos (Tenayuca y Teocalhueyacan), de ahí que Tlalnepantla en lengua náhuatl signifique tierra de en medio o en medio de las dos tierras.

La fundación del monasterio franciscano debió ser en los años de 1550 a 1560 y en su construcción participaron ambas tribus; los de Tenayucan además de ofrecer su mano de obra, aportaron cantera rosa del cerro del Tenayo;

Teocalhueyacan fueran restando importancia con el paso del tiempo; mientras que algunas otras localidades nuevas como Tlalnepantla cobraran gran auge en los siglos venideros

mientras que los indígenas de Teocalhueyacan contribuyeron con piedra gris del cerro de San Andrés.

A raíz de la fundación del Convento de Corpus Christi, Tlalnepantla empezó a tener una mayor importancia, a tal grado de ser nombrada "Cabecera de Distrito", quedando Tenayucan y Teocalhueyacan como sus barrios.

Desde su fundación, Tlalnepantla resulto ser muy atractiva para los españoles, no sólo por su cercanía con la capital, sino además por sus abundantes ríos y bosques llenos de oyameles.

Fue tal la importancia que llegó a tener Tlalnepantla, que al momento de crearse el primer camino de terracería que unía a la capital de México con el norte del país, se dispuso que en uno de sus tramos pasara por esta localidad, creándose con ellos los primeros hoteles y mesones de la zona.

3.1.2 Tlalnepantla en el siglo XIX.

En 1823, Tlalnepantla formaba parte de la prefectura de México y era considerada además cabecera de partido.

Al promulgarse el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en 1824, el país sufrió nuevas modificaciones en su estructura territorial, quedando dividido en 20 estados y 5 territorios.

Según nos cuenta Don Guillermo E. Padilla Díaz de León, al crearse el Estado Libre y Soberano de México, el 2 de marzo de 1824, éste quedó dividido en 8

prefecturas (Acapulco, Cuernavaca, México, Huejutla, Taxco, Toluca y Tulancingo), con lo cual Tlalnepantla paso a formar parte de la prefectura de México.²⁷

Un año después en 1825, el primer Gobernador Constitucional del Estado, Don Melchor Muzquiz, decreto que Tlalnepantla se convertiría en Cabecera de Partido.

El 20 de mayo de 1833, la Legislatura local aprobó un decreto por el cual se aumentó el número de prefecturas de ocho a once. De esta manera, Tlalnepantla junto con Cuautitlán, Zumpango y Tlalpan pasaron a formar parte de la prefectura del oeste de México.

Al establecerse el régimen centralista en nuestro país, se suprimieron las legislaturas estatales y los estados se convirtieron en departamentos.

Por lo que mediante decreto de fecha 23 de diciembre de 1837, se amplió la superficie del Estado de México y se dividió en 13 distritos, con lo cual Tlalnepantla quedó a cargo del Distrito de Cuautitlán.

En 1861, la Legislatura del Estado de México aprobó un decreto a través del cual se ordenó que cada villa del estado llevara un nombre de héroe, convirtiéndose así en Tlalnepantla de Galeana.

²⁷ PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo E - Monografía Municipal de Tlalnepantla, Primera edición, Gobierno del Estado de México, México Pág. 54

Restablecido el gobierno juarista, el Congreso local modificó el nombre de Tlalnepantla de Galeana a Tlalnepantla distrito de Comonfort, en honor a ese gran personaje mexiquense.

Al asumir el poder Don Porfirio Díaz en 1876, Tlalnepantla sufre una serie de cambios importantes tanto en su vida económica como en su dinámica poblacional, debido al gran apoyo que se brindó al capital extranjero con el fin de establecer nuevas industrias, construir líneas ferroviarias, así como para impulsar la actividad minera del país. Derivado de éste proceso de industrialización se crean las primeras fábricas textiles en la región, entre ellas, la abeja, San José río hondo, la colmena y San Idelfonso. Además de está rama de la industria, se desarrollaron otras actividades económicas tales como producción de sal y tallado de loza.

Para 1885, se inaugura la primera línea de ferrocarril que corre de Azcapotzalco a Tlalnepantla. Más tarde en 1888, se construye el ferrocarril nacional, mismo que en dos de sus trayectorias atravesaba el territorio municipal.

3.1.3 Tlalnepantla en el siglo XX y su Situación Actual.

Al término de la Revolución Mexicana, la tierra de en medio se convirtió en un importante centro ganadero, desde donde se surtía de ganado vacuno y bovino a los rastros de México, Villa de Guadalupe, Tacuba, Tacubaya, Texcoco y Cuautitlán. Por espacio de tres décadas aquel centro ganadero constituyó una importantísima fuente de trabajo que contribuyó a la estabilización económica de Tlalnepantla,

propiciando además la acumulación de riqueza en unas cuantas manos. Desafortunadamente, el desembarque de ganado en este punto fue suspendido debido a una orden gubernamental.

En la década de los cuarentas, Tlalnepantla experimenta una transformación definitiva que cambia por completo la dinámica urbana y social de la zona, convirtiéndose así de una región netamente agrícola a una zona industrial; debido a que muchas de las haciendas asentadas en su territorio (San José, el Rosario, Santa Mónica y San Javier), fueron disminuyendo sus niveles de producción hasta convertirse en simples cosechas de autoconsumo. Dicha situación propició que muchos de los peones y campesinos que ahí laboraban, tuvieran que buscar nuevas fuentes de empleo para subsistir.

En esa misma década, siendo Gobernador Constitucional del Estado de México, Isidro Fabela, se impulso de forma extraordinaria a la industria nacional y extranjera. Así en tan sólo unos cuantos años se establecieron en la entidad cerca de 1,515 empresas, muchas de las cuales se ubicaron en Tlalnepantla.

Fue tal el auge industrial y poblacional que alcanzará Tlalnepantla en aquellos tiempos, que el día 13 de septiembre de 1948, la XXXVII Legislatura local decidió elevar a la categoría de Ciudad a la antigua villa de Tlalnepantla.²⁸

²⁸ PADILLA DIAZ DE LEON.- Op. Cit. pág. 56

Durante el gobierno del Licenciado Alfredo del Mazo Velez (1945-1951), la industrialización de la tierra de en medio era toda una realidad. De ahí que durante la década de los cincuentas Tlalnepantla se consolida como una verdadera zona industrial, creándose con ello graves fenómenos migratorios, sobre todo de aquellas personas originarias del Distrito Federal que venían a Tlalnepantla en busca trabajo y un lugar dónde vivir.

Así, en tan sólo cuatro décadas Tlalnepantla llegó a convertirse en uno de los municipios más importantes del país y en uno de los municipios más poblados del Estado de México.

Desafortunadamente, el rápido crecimiento económico, urbano y demográfico de Tlalnepantla, trajo consigo gravísimos fenómenos urbanos que hoy impactan la vida social de nuestro municipio, tales como: irregularidad en el trazo urbano, saturación de establecimientos comerciales, conflictos viales, contaminación ambiental, proliferación de asentamientos humanos, rezagos en materia de servicios públicos y equipamiento urbano. Problemas a los que día a día tiene que enfrentar el gobierno local.²⁹

²⁹ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.- Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, pág. 6

3.1.4 Etimología.

*Tlalnepantla, palabra compuesta por dos términos: TLALLI (Tierra) y NEPANTLA (En medio de), lo que en lengua náhuatl significa Tierra de en medio o En medio de la Tierra.*³⁰

*Actualmente nuestro Municipio lleva el apellido del Doctor Gustavo Baz Prada (Tlalnepantla de Baz), ilustre mexiquense e hijo prodigo de está localidad.*³¹

3.1.5 Localización.

El municipio de Tlalnepantla se encuentra situado geográficamente en el Estado de México, sobre el Valle de México en su porción septentrional, el cual a su vez se ubica en el centro de la república y bajo las coordenadas geográficas extremas de 19° 35´ al norte, 19° 30´ al sur de latitud norte; 99° 05´ al este y 99° 15´ al oeste de longitud oeste, con una superficie territorial de 8,348 Has. (83.48 km2). Lo que representa el 0.31% de la superficie del estado, contando con una altitud media sobre el nivel del mar de 2,250 metros en la Cabecera municipal.

³⁰ PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo E - Monografía Municipal de Tlalnepantla, Primera edición, Gobierno del Estado de México, México, pág. 13.

³¹ El Doctor Gustavo Baz Prada nació en Tlalnepantla el 31 de enero de 1894, realizó sus estudios en la facultad de Medicina de la U.N.A.M. Participo en la revolución mexicana, alcanzando el rango de General.. Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario de Salud (1940-1946). Gobernador del Estado de México (1957-1963) y Senador de la República (1976-1982). Muere el 12 de octubre de 1987

El municipio de Tlalnepantla se encuentra dividido en 2 fracciones por el Distrito Federal; la zona poniente, que limita al norte con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al sur con la delegación Azcapotzalco y el Municipio de Naucalpan, al este con la delegación Gustavo A. Madero, y al oeste con el Municipio de Atizapan, representando el 74.6% del territorio Municipal; la zona oriente, que limita al norte y al este con el Municipio de Ecatepec, y al sur y al oeste con la Delegación Gustavo A. Madero, representando el 25.4 por ciento del territorio municipal.

3.1.6 Medio Geográfico (Orografía, Hidrología y Clima).

“ El territorio municipal se compone de dos secciones geomorfológicas, las cuales se identifican como la Sierra de Guadalupe y la Planicie. La Sierra de Guadalupe cuenta con una altitud que va de los 2,250 metros sobre el nivel del mar a los 2,700 m.s.n.m., que junto con la zona no urbanizable de Barrientos cubren un área de 1,638, Has. y constituyen una importante zona de recarga y almacenamiento acuífero que permite el abastecimiento de agua potable, no sólo a la parte poniente del Municipio sino también al área metropolitana de la Ciudad de México; es una superficie rocosa de origen ígneo extrusivo que pertenece al eje neovolcánico transversal.

La planicie ocupa la mayor parte de la zona poniente del Municipio, tiene una altitud promedio de 2,240 m.s.n.m., con pendientes menores al 5%, cualidad que se ha aprovechado para el asentamiento de las zonas habitacionales, comerciales e industriales del municipio.

Los principales recursos hidrológicos con los que cuenta el municipio son: río Tlalnepantla con una extensión de 3 kilómetros; San Javier con 4 kilómetros; los Remedios con 3 kilómetros y la Zanja Madre. Lamentablemente, en la actualidad dichos ríos se encuentran altamente contaminados, ya que forman parte del sistema de desagüe y drenaje a la intemperie dentro del municipio.

El clima es considerado templado subhúmedo con lluvias en verano, con una precipitación pluvial anual media de 605 mm. La temperatura media anual es de 15.6°C y con poca oscilación térmica entre los 12 y 18°C.³²

3.2 Definición de Municipio.

*La palabra municipio proviene del latín **municipium**, y de **munus**, que significa cargo u oficio; y de **capio**, **capere**, tomar, adoptar.*

Antiguamente, la palabra municipio se empleaba para definir a aquellas ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí, las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

Aún y cuando al artículo 115 de la Constitución Federal no define a ésta figura legal, en la doctrina si encontramos múltiples y variadas definiciones acerca del Municipio Libre.

³² H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.- Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, pág. 6

Así por ejemplo, para Rendón Huerta Teresita, el municipio es la "entidad política - jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines."³³

Por su parte, el Doctor Reynaldo Robles Martínez señala que " el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior."³⁴

Para fines prácticos, podemos definir al municipio: como aquel ente jurídico de derecho público, considerado el primer nivel de gobierno en que se encuentra dividido el Estado mexicano, que constituye la célula básica de la división territorial del país y de la organización política y administrativa de los estados, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; conformado por un grupo de individuos unidos por fuertes lazos de vecindad y asentados en un espacio físico determinado; mismos que se encuentran gobernados por una asamblea deliberante o cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, electo popularmente mediante sufragio universal y secreto.

³³ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Derecho Municipal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998, pág. 13.

³⁴ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México, 1998.pág. 156.

Es un ente jurídico porque es creado y reconocido por nuestra ley fundamental en su artículo 115. Es de derecho público porque el conjunto de normas que regulan su estructura, organización y funcionamiento, se refieren al ejercicio de la autoridad en uso de su imperio o poder coactivo y las relaciones que establece con los particulares generalmente son de supra a subordinación.

Es considerado el primer nivel de gobierno y célula básica de la división territorial del país y de la organización política y administrativa de los estados, conforme al texto actual del artículo 115 de nuestra Constitución Política.³⁵

3.2.1 Elementos del Municipio.

Por elementos entendemos a las entidades últimas de las cosas, sobre todo materiales, es decir, los componentes indivisibles de los cuerpos complejos.

De acuerdo a la teoría tradicional, el Estado al igual que el municipio se integran de tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno. Algunos otros autores como el Doctor Quintana Roldán, sostienen que para diferenciar al municipio de otros entes como la federación o los estados, se deben agregar otros elementos a los ya mencionados, como lo serían: la Relación de Vecindad y la Autonomía.

³⁵ Aún y cuando muchos autores no se ponen de acuerdo en definir cual nivel de gobierno (Federación, Estado o Municipio) debe ser nombrado primero, segundo o tercero Algunos otros maestros como Reynaldo Robles Martínez y Carlos Quintana Roldán, apoyan la idea de que el Municipio Mexicano es considerado el primer nivel de gobierno, dada su cercanía con la población.

En el primero de los casos coincido con el autor antes citado, ya que para que pueda existir un municipio, se requieren de ciertas relaciones de vecindad que unan a sus pobladores.

Por lo que respecta a la autonomía municipal, considero que ésta no es absoluta, sino relativa, tal y como se demostrara más adelante.

a) Población: La población constituye el principal elemento del municipio, no podemos imaginar la existencia de un municipio sin población, ya que uno de los fines del municipio es precisamente la de satisfacer las demandas más elementales de la ciudadanía.

La población municipal representa el fin último sobre el cual se orientan los programas y acciones del gobierno local. Constituye además la riqueza más importante de todo municipio, estado o país.

La población municipal puede ser definida como "el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en centros urbanos y rurales que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones"³⁶

La importancia de la población municipal radica esencialmente en que toda acción del gobierno municipal debe estar enfocada en beneficio de la colectividad.

³⁶ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993. pág. 110.

Por tanto, éste elemento sirve de parámetro a los gobiernos locales para implementar formulas y ejecutar o dejar de ejecutar determinadas políticas gubernamentales.

De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (I.N.E.G.I.) en 1995; el municipio de Tlalnepantla de Baz contaba con una población aproximada de 713,143 habitantes. De los cuales 349,170 son hombres y 363,973 son mujeres.³⁷

De acuerdo al Bando Municipal de Tlalnepantla, los habitantes de la Tierra de en medio se clasifican en categorías (originarios, vecinos, transeúntes), de las cuales se desprenden ciertos derechos y obligaciones a cargo de los mismos.

Así por ejemplo, el ordenamiento antes citado define a los habitantes del municipio como aquellas personas que residan en el, temporal o permanentemente; Son originarios del municipio los nacidos dentro del territorio municipal; Son vecinos del municipio de Tlalnepantla de Baz, las personas que tengan cuando menos seis meses de residencia en el. Se entiende por residencia efectiva el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente. Son transeúntes quienes de manera transitoria se encuentren dentro del territorio de Tlalnepantla de Baz.

³⁷ Es importante señalar que al momento de elaborar este trabajo, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, aún no contaba con las cifras preliminares del XII Censo de Población y Vivienda, realizado en febrero del año 2000.

Son Derechos a cargo de los habitantes de Tlalnepantla:

El respeto a su dignidad humana, propiedades, posesiones, honor, crédito y prestigio.

- *Recibir la prestación de los servicios públicos municipales.*
- *El derecho de petición, formulado por escrito, que deberá ser contestado de manera fundada y motivada, en un plazo que no exceda de 30 días.*
- *Presentar quejas contra los servidores públicos municipales, que incurran en actos u omisiones que impliquen el ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.*
- *Denunciar ante la autoridad municipal las construcciones realizadas fuera de los límites establecidos en el plan del centro de población estratégico.*
- *Denunciar actividades que generen contaminación al medio ambiente.*
- *Incorporarse a los comités internos o grupos voluntarios de protección civil, para cooperar o participar ordenadamente, en beneficio de la población afectada, a través de los mismos, en los casos de riesgo, siniestro o desastre.*
- *Colaborar con las autoridades municipales en las diversas actividades que realicen, de manera organizada en la preservación y restauración del medio ambiente, así como, en todas aquellas áreas que el bando municipal y demás disposiciones federales, estatales y municipales prescriban la participación de la comunidad.*

Son obligaciones a cargo de los habitantes de Tlalnepantla:

- *Observar y cumplir el bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de carácter federal, estatal o municipal.*
- *Inscribir en el padrón catastral, los bienes inmuebles sobre los que tengan la propiedad o posesión legal.*
- *Inscribir en el padrón municipal, la actividad industrial, comercial o de servicios a la que se dedique transitoria o permanentemente.*
- *Proporcionar los informes y datos que conforme a derecho les soliciten las autoridades municipales.*
- *Acudir ante las autoridades municipales, cuando legalmente sea citado.*
- *Abstenerse de realizar actos o hechos que resulten insalubres o peligrosos para la población y, en su caso, coadyuvar en la solución de los mismos.*
- *Tener colocada en la fachada de su domicilio, en lugar visible, el número oficial asignado por la autoridad municipal.*
- *Utilizar adecuadamente los servicios públicos municipales, procurando su conservación.*
- *Evitar fugas y dispendio de agua dentro y fuera de su domicilio y comunicar a las autoridades competentes las que existan en la vía pública.*
- *Denunciar ante la autoridad municipal a quien se sorprenda robando, deteriorando o haciendo uso indebido del equipo y/o materiales de equipamiento urbano y servicios.*

- *No arrojar basura, residuos sólidos, desperdicios industriales, solventes, tales como gasolina, gas, L.P., petróleo o sus derivados y sustancias tóxicas o explosivas a las alcantarillas, cajas de válvulas y en general a las instalaciones de agua potable y drenajes.*
- *Evitar que sus predios sean utilizados como basureros y denunciar cualquier uso indebido de predios baldíos.*
- *Responsabilizarse de los animales domésticos de su propiedad, vacunarlos, evitar que molesten a agredan a las personas y dañen lugares públicos o privados ajenos.*
- *No dejar abandonados en la vía pública objetos muebles, tales como materiales de construcción, animales muertos, desperdicios, basura, etc., con excepción de la basura que deba recolectarse en la forma y términos del reglamento de limpia para facilitar su recolección.*
- *Denunciar a quienes utilicen cualquier predio como centro que atenté contra la salud.*
- *Contribuir para los gastos públicos del municipio, de manera proporcional y equitativa, de acuerdo con las leyes y reglamentos de la materia.*
- *Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas y respetar los derechos que corresponden a los menores de edad.*
- *Respetar las vías públicas, los parques, jardines, centros deportivos y las áreas de servicio público municipal, así como, los derechos de los demás habitantes; y*

- *Las demás que les impongan el bando municipal y otras disposiciones legales aplicables.*

b) El Territorio Municipal.

La palabra territorio proviene de terra patrum, que significa "La tierra de los antepasados".

El territorio al igual que la población constituyen uno de los elementos imprescindibles no sólo del municipio sino de todo estado, ya que representa la extensión geográfica dentro de la cual tienen validez y se pueden aplicar las normas legales de un determinado orden jurídico. Al hablar del territorio, el Maestro Andrés Serra Rojas señala que "Todo estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, controlar y coordinar la acción administrativa"³⁸

Esta misma idea la podríamos aplicar en el ámbito municipal, ya que el municipio al igual que la federación o los estados deben contar con una extensión geográfica determinada dentro de la cual podrán aplicar su normas jurídicas; al cual van a dotar de los servicios públicos e infraestructura necesaria y dentro del cual va a gobernar a todos aquellos habitantes que se ubiquen en dicha circunscripción.

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés.- Teoría del Estado, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1993, pág 271.

Al territorio municipal lo podemos definir como aquel espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en donde se asientan los habitantes de un municipio, en donde tienen validez las normas municipales y el lugar dentro del cual el gobierno municipal puede ejercer sus funciones.

Pero el territorio municipal no es del todo independiente, ya que éste último forma parte del territorio del Estado de México y éste a su vez, forma parte de la federación.

Por lo que en un mismo espacio físico conviven y son válidas las normas de carácter federal, estatal o municipal y sólo podrá excluirse su aplicación por razones de la materia o competencia.

El municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta con una superficie total de 8,348 Has. (83.48 km²). Dicho territorio municipal se encuentra dividido en dos porciones geográficas. La zona poniente con una extensión de 63.70 kilómetros cuadrados y la zona oriente con 21.70 kilómetros cuadrados.

Para efectos de su gobierno interior, el municipio se encuentra dividido en 13 delegaciones y se compone de 90 colonias, 68 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 19 pueblos, haciendo un total de 223 comunidades y 15 zonas industriales.³⁹

³⁹ Fuente: Página Web del Municipio de Tlalnepantla de Baz. WWW.TLALNEPANTLA.GOB.MX.

c) Relación de Vecindad.

Como ya dijimos anteriormente, para diferenciar al municipio de otros entes jurídicos tales como la federación o los Estados de la República, se requieren de ciertos elementos distintivos que faciliten lo anterior.

Uno de estos elementos lo constituye la relación de vecindad que caracteriza a los pobladores de un municipio.

De acuerdo al Diccionario Larousse, el término vecino o vecindad se refiere al conjunto de personas que habitan en una misma casa o barrio.⁴⁰

A decir del maestro Quintana Roldán, las relaciones de vecindad caracterizan el origen de la institución municipal. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio.

Está misma relación de vecindad es reconocida por el Doctor Reynaldo Robles Martínez cuando al hablar del municipio mexicano señala que es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad.

De acuerdo al artículo 13 del bando municipal, "Son vecinos de Tlalnepantla, las personas que tengan cuando menos seis meses de residencia efectiva dentro del territorio municipal. Se entiende por residencia el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente."

⁴⁰ GARCIA-PELAYO, Ramón. Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado. Décima Cuarta edición, Larousse, México, 1998, pág. 1052.

d) Autonomía.

La palabra autonomía proviene de autos= si mismo, y nomos= ley. Por lo tanto, autonomía significa la facultad de darse leyes a si mismo.

Al hablar sobre el tema en particular, nos encontramos con uno de los asuntos que más se discuten en la actualidad y que se refieren precisamente a la existencia o no de la autonomía municipal

Por autonomía municipal entendemos “ el derecho que tiene el municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado”⁴¹

De acuerdo a lo anterior podemos señalar dos cosas: En primer término diremos que la autonomía municipal debe constar en el texto constitucional; En segundo lugar podemos afirmar que la autonomía municipal se integra de 3 elementos indivisibles: la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera; y sin esta última no pueden existir las dos anteriores.

⁴¹ QUINTANA ROLDAN.- Op- Cit. pág 192.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace referencia en ninguno de sus apartados acerca de la autonomía municipal. Por lo que muchos autores señalan que éste término ha sido sustituido en nuestra ley fundamental por el de "Municipio Libre".⁴²

Así por ejemplo, el artículo 115 constitucional en su parte introductoria señala que " 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 siguientes bases."

La reforma política de 1983, efectuada al artículo en comento tuvo como finalidad reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.

Cuando hablamos de autonomía política nos referimos a la posibilidad que tiene el municipio para elegir democráticamente a sus autoridades o gobernantes, sin que intervenga ninguna otra autoridad estatal o federal. Este principio es reconocido por el artículo 115 de la Constitución Federal al establecer dentro de su fracción primera que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popularmente a través del voto libre y secreto de los ciudadanos.

⁴² El Dr. Reynaldo Robles al hablar acerca de la autonomía municipal refiere que en México no existe el problema de definir a la autonomía ni sus alcances, ya que nuestra constitución sustituye el concepto autonomía por el de libertad y así habla de municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto de autonomía

La autonomía política también puede observarse en el texto constitucional al establecer los principios de mayoría relativa y representación proporcional para elegir síndicos y regidores. Con ello se garantiza que las principales fuerzas políticas de la comunidad estén representadas en el órgano de gobierno Municipal.

Por autonomía administrativa entendemos la posibilidad de atender y resolver sus propios asuntos internos sin la intervención de otras autoridades; la facultad de prestar servicios públicos y expedir sus propios reglamentos municipales y bandos de policía que regulen las cuestiones internas de la administración municipal y la vida comunitaria. Todas estas facultades son reconocidas por la Constitución a los Municipios al establecer dentro de las fracciones II, III, V y VI del artículo 115 Constitucional que el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia; que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

La fracción tercera de este mismo artículo señala en forma enunciativa y no limitativa, cuales son los servicios públicos a cargo de los municipios.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 constitucional, otorgan a los municipios amplias facultades para que, dentro del marco de las leyes federales y estatales, aprueben y administren sus propias zonificaciones y planes de desarrollo urbano; Para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que vigilen y controlen la utilización del suelo en territorio municipal y para

que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra Urbana.

Así mismo, se faculta a los municipios del país para otorgar permisos y licencias de construcción, así como para participar en la creación y administración de reservas ecológicas.

Por lo que se refiere a la autonomía financiera de los municipios, diremos que para que este nivel de gobierno pueda atender correctamente la prestación de los servicios públicos a su cargo y satisfacer las necesidades más elementales de la población, requiere de los recursos económicos suficientes que le permitan lograr lo anterior.

De ahí que la autonomía financiera presupone la idea de que el Municipio debe contar con recursos económicos suficientes para atender las demandas ciudadanas, manejar libremente su hacienda y contar además con renglones tributarios exclusivos. De ahí que se considere que sin autonomía financiera no puede haber autonomía política ni administrativa.

En éste orden de ideas, la reforma de 1983 fortaleció las haciendas municipales al establecer dentro de la fracción IV del artículo 115 constitucional que los municipios administrarán libremente su hacienda municipal, misma que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor.

De igual forma, se asigno a los municipios los impuestos o contribuciones respecto de la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; además de percibir el cobro de los derechos por concepto de prestación de los servicios públicos a su cargo.

Aquí es muy importante señalar que el proceso de fortalecimiento municipal en México, a través de la asignación de mayores recursos presupuestales, es un proceso que aún está pendiente de concluir, ya que en algunos municipios metropolitanos como es el caso de Tlalnepantla, se recaudan una gran cantidad de impuestos federales o estatales que recibe la federación y sólo un mínimo porcentaje de ellos son devueltos a su lugar de origen. Lo que origina una desproporcionada redistribución de recursos entre la federación y municipios. Por lo que finalmente podemos concluir que la autonomía de los Municipios en México es parcial y no absoluta, ya que hasta en tanto no se asegure la autonomía económica de los municipios, no se podrá concebir, ni alcanzar la autonomía política que tanto se necesita para impulsar el desarrollo del sistema federal.

d) Gobierno.

La palabra gobierno proviene del latín gubernatio - onis, de gubernare, gobernar.

Jurídicamente hablando, podemos definir al gobierno como el conjunto de personas que ejercen el poder.

La palabra gobierno implica además la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.⁴³

Cuando hablamos de gobierno municipal en México, nos referimos a la institución que representa política y jurídicamente al municipio; el responsable de administrar los bienes y recursos que integran la hacienda pública municipal y el encargado de proteger los intereses generales de la comunidad.

El gobierno municipal es el encargado de elaborar, coordinar y ejecutar todas aquellas funciones necesarias para alcanzar el bien común y se manifiesta a través del conjunto de instituciones, poderes, funciones y demás estructuras municipales.

El gobierno municipal en México se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determinen las respectivas leyes orgánicas.

⁴³ U.N.A.M.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Cuarta edición, Porrúa, México, 1991, pág. 1536.

CAPITULO CUARTO
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN
TLALNEPANTLA

4. El Gobierno Municipal en México.

El gobierno y la administración de los municipios en México, se deposita en un órgano colegiado y deliberante denominado Ayuntamiento, electo mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos e integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine su respectiva ley orgánica municipal. No existiendo ninguna autoridad intermedia existente entre este y el gobierno estatal.

De acuerdo a Teresita Rendón Huerta "El municipio mexicano asume la modalidad o la forma de gobierno denominada (Presidente y Ayuntamiento). Esta forma de gobierno municipal consiste en la realización de la función pública municipal a través de dos órganos. Uno unipersonal, ejecutor y directivo, llamado Presidente Municipal; y otro colegiado, deliberante, preponderantemente normativo denominado Ayuntamiento."⁴⁴

Por su parte, el Doctor Quintana Roldán al hablar del gobierno municipal en México, señala que "el sistema de gobierno del municipio por vía de un Ayuntamiento se encuadra doctrinariamente en el modelo de comisión, si bien de carácter impropio. Es sistema de comisión porque el mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento.

Sin embargo, calificamos a nuestro sistema de comisión como impropio o indirecto, porque existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir; por tanto, no se trata de una comisión clásica.⁴⁴

4.1 El Ayuntamiento.

*La palabra Ayuntamiento proviene del latín **Adiunctum**, que significa juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.*

El Ayuntamiento es una figura sui generis, dado que en un sólo órgano de gobierno se conjugan por una parte, el Presidente Municipal, quien representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva del Gobierno Municipal, pero que también forma parte de ese cuerpo colegiado; y por otra, los Síndicos y Regidores, quienes junto con el Presidente Municipal, forman un cuerpo deliberativo que funciona colegiadamente y que aprueba sus acuerdos por mayoría de votos.

En la doctrina encontramos múltiples y variadas definiciones acerca del Ayuntamiento.

⁴⁴ RENDON HUERTA. Op. Cit. pág.

⁴⁵ El sistema de gobierno por comisión consiste en depositar la dirección y el gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Esta forma de gobierno local fue típica de los Estados Unidos de Norteamérica QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. pág. 204 y 205.

Así por ejemplo, para el Dr. Robles Martínez, "el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo de gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal."⁴⁶

Para expertos municipalistas del Centro de Desarrollo Municipal, "el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y deliberante, que asume cada 3 años la máxima representación política del municipio, encargado de encauzar los diversos intereses sociales y la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo, para darle plena vigencia al estado de derecho y por medio del gobierno del estado, robustecer el pacto federal".

Por su parte Rendón Huerta Teresita señala que "el Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante, que asume la representación del municipio y esta integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos, que cumplen con tareas preponderantemente jurídicas como la de representación en juicios ante tribunales locales o federales y los Regidores a quienes se asignan comisiones específicas por ramo".⁴⁷

⁴⁶ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México, 1998. Pág. 197

⁴⁷ RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Derecho Municipal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998. pág. 15.

De los conceptos antes citados podemos afirmar que el Ayuntamiento es un órgano colegiado, deliberante, en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal de la República, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio; éste último quien se integra con un Presidente Municipal, así como por el número de Síndicos y Regidores que determinen las leyes orgánicas de los Estados; mismos que son electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

4.1.1 Integración.

El Ayuntamiento se integra con un Presidente Municipal, uno o más Síndicos Procuradores y el número de Regidores que determine cada una de las leyes orgánicas de los estados. Por lo general, el número de miembros o integrantes del Cabildo Municipal depende del total de habitantes existente en cada municipalidad. Este mismo criterio es aceptado por la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México al establecer dentro de su artículo 16 fracción III que “ Los ayuntamientos se integrarán con: un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa; y un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos un millón de habitantes”

Por lo tanto, siendo Tlalnepantla un municipio con más de 500 mil habitantes, su Ayuntamiento se encuentra integrado por: un Presidente Municipal, tres Síndicos Procuradores y diecinueve Regidores electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. (Ver Apéndice número 1).

4.1.2 Funcionamiento.

Como todo órgano colegiado el Ayuntamiento funciona a través de sesiones públicas o privadas denominadas cabildos, en donde las decisiones son aprobadas por mayoría de votos de sus integrantes.

Se denomina Cabildo municipal a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, celebrada para discutir, analizar y solucionar los diversos asuntos de competencia municipal. Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes o solemnes y éstas a su vez pueden ser públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran periódicamente en la fecha señalada por la ley y en los cuales se traten problemas relativos al despacho de los asuntos competencia de los Ayuntamientos. De acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal " Los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros."

Las sesiones extraordinarias se realizan a petición del Presidente Municipal o de algún miembro del cabildo municipal y en ellas se tratan asuntos que requieren ser atendidos con urgencia y no admiten demora.

Las sesiones solemnes son aquellas a las que la ley o el Ayuntamiento les da ese carácter, por la importancia que revistan.

Se celebrarán sesiones solemnes en los siguientes casos: Para recibir el informe del Presidente Municipal acerca del estado que guarda la administración municipal; Para la toma de protesta del nuevo Ayuntamiento; Para recibir a miembros distinguidos del gobierno federal o de los gobiernos estatales y en general; en todos aquellos casos que así lo establezca la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las sesiones permanentes tienen cabida cuando la naturaleza del asunto requiere una atención prolongada.

Por lo general, las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo alguno que justifique que estas sean privadas. Serán sesiones privadas aquellas en donde se aborden aspectos o temas que competan directamente al Ayuntamiento.

Las sesiones de cabildo serán presididas por el Presidente Municipal o por quien lo sustituya legalmente; se harán constar en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados, así como el resultado de la votación. Cuando las sesiones se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal, estos se harán constar íntegramente en el libro de actas.

En caso de que durante la votación haya un empate, el Presidente Municipal o quien este presidiendo la sesión en su lugar, tendrá voto de calidad.

4.1.3 Duración.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece el período que deben durar en su encargo los gobiernos municipales. Sin embargo, la mayoría de las constituciones locales o sus respectivas leyes orgánicas municipales, coinciden en señalar que el Ayuntamiento durara en su encargo tres años. Este mismo principio es adoptado por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al señalar dentro de su artículo 16 que los Ayuntamientos se renovarán cada tres años.

Durante este tiempo, el gobierno local en coordinación con las distintas áreas que integran la Administración Pública Municipal, tendrán la obligación de cuidar y administrar con eficacia, eficiencia y racionalidad, los recursos públicos del municipio, aplicándolos de la mejor forma posible en beneficio de la población y del desarrollo integral de la localidad.

Pero desde mí punto de vista, el período de tiempo que duran en su encargo los gobiernos municipales, resulta insuficiente para atender las múltiples demandas ciudadanas, así como para dar cumplimiento a los programas y metas planteados al inicio de la administración en el Plan de Desarrollo Municipal.

Sobre todo si consideramos que en cada renovación del gobierno local, se pierde la experiencia y capacidad de muchos servidores públicos, quienes son removidos y substituidos de sus cargos por gente inexperta.

Además de ello, debemos considerar la falta de continuidad en la aplicación de planes y programas de trabajo. Ya que al ingresar cada Ayuntamiento se establecen nuevas directrices, eliminando por completo todas aquellas acciones de gobierno que estuvieron vigentes en la administración pasada, sin importar el beneficio que representan o representaban para la colectividad. Por ello se propone que en los próximos meses o años se discuta y analice la necesidad de ampliar el tiempo que dura en su encargo la administración municipal a cuatro años, o bien, que se considere la posibilidad de reelegir por un periodo igual de tiempo al Ayuntamiento saliente.

4.2 El Presidente Municipal.

Es el funcionario público que forma parte del cabildo municipal, electo popularmente a través del voto libre y secreto de los ciudadanos. El Presidente Municipal es el encargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos adoptados por el Ayuntamiento.

Entre las funciones más importantes de éste servidor público se encuentran: la de representar política y administrativamente al Ayuntamiento; Presidir las sesiones de cabildo; Ejecutar los acuerdos aprobados por el Ayuntamiento e informar de su cumplimiento. Como titular del Ejecutivo Municipal es responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.⁴⁸

⁴⁸Debemos recordar que la forma de gobierno municipal en México no se encuadra doctrinariamente en el sistema de gobierno por Comisión. Por lo tanto, no se puede hablar propiamente de una división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el ámbito municipal.

“El Presidente Municipal asume además la conducción política de la corporación municipal, por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.”⁴⁹

4.2.1 Facultades del Presidente Municipal.

De acuerdo al artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son atribuciones del Presidente Municipal:

- ♦ *Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento;*
- ♦ *Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;*
- ♦ *Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;*
- ♦ *Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la Ley;*
- ♦ *Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;*
- ♦ *Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;*

⁴⁹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F.- Derecho Municipal, Primera edición, Porrúa,

- ◆ *Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del coordinador municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los consejos de participación ciudadana.*
- ◆ *Presidir las comisiones que le asigne la Ley o el Ayuntamiento;*
- ◆ *Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;*
- ◆ *Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;*
- ◆ *Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;*
- ◆ *Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;*
- ◆ *Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;*
- ◆ *Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que conformen parte de la estructura administrativa;*

- ◆ *Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;*
- ◆ *Informar por escrito al Ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;*
- ◆ *Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;*
- ◆ *Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;*
- ◆ *Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.*

Como podemos ver, en el Presidente Municipal se depositan una gran cantidad de atribuciones. Lo que representa una seria desproporción de funciones en relación con los demás integrantes del Ayuntamiento; sobre todo si tomamos en cuenta que el Cabildo Municipal es un órgano colegiado, cuyas decisiones se aprueban por mayoría de votos de sus integrantes.

Esta excesiva concentración de poder en una sola persona representa un grave atentado en contra del proceso democratizador del país. Ya que tanto poder puede generar una especie de presidencialismo local, con las graves consecuencias que ello implica.

Por ello propongo que en los próximos años se analice la posibilidad de hacer una redistribución más justa de competencias entre los miembros del Ayuntamiento, a fin de evitar la subordinación de Síndicos y Regidores ante la figura del Presidente Municipal, a cambio de beneficios económicos.

4.3 Síndicos Procuradores.

La palabra Síndico proviene del latín Syndicus, que a su vez deriva del griego Syndikos, abogado y representante de una ciudad.⁵⁰

La figura del Síndico municipal tiene su origen en el defensor civitatis del viejo municipio romano del bajo imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos.⁵¹

En la actualidad el Síndico Municipal puede definirse como aquella autoridad que forma parte del Ayuntamiento, electa popularmente mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos, quien tiene a su cargo la defensa de los intereses municipales; la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte; y quien

⁵⁰ Universidad Nacional Autónoma de México.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P - Z, Cuarta Edición, Porrúa, México, 1991. Pág. 2930.

⁵¹ Quintana Roldán.- Op. Cit. pág. 237.

tiene además la responsabilidad de atender y controlar los asuntos propios de la hacienda pública municipal.

En algunos casos, el Síndico Municipal puede actuar como Ministerio Público y realizar la función de contraloría interna, facultad que en su caso, ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación que para tal efecto establezcan los Ayuntamientos.

4.3.1 Atribuciones.

- ◆ *Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.*
- ◆ *Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;*
- ◆ *Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; y*
- ◆ *Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;*
- ◆ *Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;*
- ◆ *Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;*

- ◆ *Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;*
- ◆ *Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;*
- ◆ *Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;*
- ◆ *Practicar, a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.*
- ◆ *Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;*
- ◆ *Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;*
- ◆ *Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;*

- ◆ Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- ◆ Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

Siendo Tlalnepantla un Municipio que cuenta con tres Síndicos Procuradores (dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional). Cada uno de ellos tendrá a su cargo las siguientes funciones:⁵²

El primero de los Síndicos se encargará de Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que este fuere parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería municipal; Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento y las demás que le señale la ley.

El segundo de los Síndicos tendrá «su cargo: Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal; Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento; Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

⁵² El Estado de México es la única entidad federativa que prevé la figura del Síndico Procurador de representación proporcional.

En el caso del tercer síndico, este ejercerá las atribuciones siguientes: Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos; Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales; Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad; Practicar, a falta del Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

4.4 Regidores.

Los regidores son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos del municipio para asumir la titularidad de miembro integrante del Ayuntamiento, cuya función principal es la de presidir la comisión que le asigne el Ayuntamiento.

El nombramiento de comisiones a cargo de los regidores tiene como finalidad vigilar el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Para ser regidor se requiere: ser mexicano por nacimiento, ciudadano del estado, en pleno ejercicio de sus derechos; ser mexiquense con residencia efectiva

en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Estos requisitos mínimos previstos en la Constitución Política del Estado de México, ha propiciado que muchos partidos políticos locales o nacionales, al momento de integrar sus planillas de Síndicos y Regidores, propongan a personas con una mínima preparación académica. Lo que ocasiona que al interior del Ayuntamiento, se pierda la capacidad de cuestionar y analizar los acuerdos de cabildo propuestos por el Presidente Municipal. Convirtiendo así a los Síndicos y Regidores en simples instrumentos que avalen las decisiones o propuestas del Ejecutivo Local.

Por ello se propone que en la próxima legislatura local se analice y discuta la posibilidad de ampliar los requisitos para ser miembro del Cabildo, señalando entre otros principios que para poder ser Síndico o Regidor se requiere contar con estudios mínimos de nivel medio superior.

Por otra parte será necesario eliminar la excesiva representación que puede llegar a tener un sólo partido político en el Ayuntamiento, por el sólo hecho de haber ganado las elecciones locales. Ya que el partido triunfador en los comicios tiene asegurada la mayoría en el Ayuntamiento. Lo que en la práctica representa dejar a un lado la "supuesta" pluralidad de fuerzas al interior de ese órgano colegiado.

Para ello, se propone que los Síndicos y Regidores sean electos individualmente y no por planillas, a través del voto libre y razonado de los ciudadanos. Propiciando con ello que en el Cabildo Municipal estén representadas las

principales fuerzas políticas de la localidad y se ejerza un sistema de frenos y contrapesos que limiten la actuación del Presidente Municipal. Obviamente, asegurando especie de cláusula de gobernabilidad para el partido político triunfador.

4.4.1 Funciones.

Los Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, gozarán de los mismos derechos que la ley señala. Son atribuciones a cargo de los regidores, las siguientes:

- *Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;*
- *Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;*
- *Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;*
- *Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal.*
- *Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;*
- *Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;*
- *Las demás que les otorgue la Ley Orgánica Municipal y otras disposiciones aplicables.*

4.5 La Administración Pública Municipal.

Para el buen ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento o ejecución de los acuerdos adoptados por el Cabildo Municipal, el Ayuntamiento requiere de ciertas dependencias u órganos que integran la administración pública municipal.

La titularidad de la administración pública municipal recae en el Presidente Municipal, quien para la ejecución de las disposiciones aprobadas por el Ayuntamiento, así como para cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con un número indeterminado de áreas, mismas que varían según el tamaño y la capacidad económica de cada municipio.

Por administración pública entendemos a aquella acción del Estado, encaminada a concretar sus fines. La tarea de la administración se traduce en organizar los servicios públicos y que los fines se traduzcan en la satisfacción de necesidades colectivas.

“La administración pública municipal puede ser definida como el proceso de llevar a cabo unos objetivos mediante la utilización racional de los recursos disponibles para ello. La administración pública municipal ha de llevar a cabo sus cometidos mediante la utilización eficaz y eficiente de los recursos materiales, financieros, humanos, y técnicos con lo que cuenta.

Los recursos materiales están representados por el conjunto de bienes que integran el patrimonio municipal, tanto de dominio público como de derecho privado; los recursos financieros están constituidos por los ingresos en sus diversas categorías y por los recursos provenientes del endeudamiento municipal; Son recursos humanos, los servidores públicos del municipio y en alguna medida la propia ciudadanía cuando realiza tareas de colaboración en las funciones públicas o en la prestación de servicios públicos; los recursos técnicos del municipio están representados por su infraestructura administrativa y por la tecnología empleada en la prestación de los servicios públicos.⁵³

Por su parte, el Doctor Robles Martínez señala que " La administración pública municipal es el proceso que realizan los órganos municipales, para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales, para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas."⁵⁴

4.5.1 Estructura de la Administración Pública Municipal en Tlalnepantla.

Como ya dijimos, el número de dependencias que integren la administración pública municipal, dependerá del tamaño y la capacidad financiera con que cuente el municipio.

⁵³ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL - Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993.pág. 421.

⁵⁴ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México, 1998, pág. 250.

Así por ejemplo y de acuerdo a lo establecido por el artículo tercero del reglamento interno del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz “ Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal que, en su caso, acuerde el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.”

La administración pública municipal en Tlalnepantla se encuentra integrada por las siguientes dependencias:

- *Secretaría del Ayuntamiento;*
- *Tesorería Municipal;*
- *Contraloría Interna;*
- *11 Direcciones;*
- *2 Coordinaciones; y*
- *3 Organismos Públicos Descentralizados.*

a) Secretaría del Ayuntamiento.

La Secretaría del Ayuntamiento es el órgano superior de la administración pública municipal, encargado del despacho de los asuntos municipales.

“La Secretaría del Ayuntamiento cumple con una doble función: Por una parte es la encargada de atender las tareas de secretariado del Ayuntamiento en cuanto órgano colegiado y deliberante, ya que debe convocar a las sesiones de

cabildo, apoyar al Presidente Municipal en la conducción de las mismas, levantar las actas y redactar los acuerdos, que son la concreción de los puntos debatidos en las propias sesiones.

Por otra parte, el Secretario del Ayuntamiento es el órgano administrativo encargado del manejo interior y la conducción de los asuntos políticos y del gobierno municipal.⁵⁵

El Secretario del Ayuntamiento es nombrado por el cabildo a propuesta del Presidente Municipal y tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;*
- Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;*
- Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;*
- Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;*
- Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;*
- Tener a su cargo el archivo general del Ayuntamiento;*

⁵⁵ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 199.

- *Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;*
- *Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;*
- *Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;*
- *Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el Ayuntamiento;*
- *Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;*
- *Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio - económicos básicos del municipio;*
- *Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;*

Para ser Secretario del Ayuntamiento en Tlalnepantla se requiere: Contar con estudios de licenciatura; tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento; y no estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

b) La Tesorería Municipal.

De acuerdo a la fracción cuarta del artículo 115 constitucional “ Los Municipios administrarán libremente su hacienda...”. Para ello cuentan dentro de su estructura administrativa con un órgano especialmente dedicado a la atención de dichos asuntos, denominado Tesorería.

La Tesorería Municipal es el órgano de la administración pública municipal encargado de: la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio; el manejo de los fondos y valores; programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento. Es además el encargado de elaborar el proyecto de la ley de ingresos municipales y el presupuesto de egresos.

Para ser Tesorero se requiere: Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable - administrativas, con experiencia mínima de un año; Caucionar el manejo de los fondos en términos de Ley; No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos; y Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el Ayuntamiento.

Son atribuciones del Tesorero Municipal:

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;*
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento*

administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

- *Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;*
- *Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;*
- *Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;*
- *Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal;*
- *Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;*
- *Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;*
- *Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;*
- *Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;*
- *Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;*
- *Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;*

- *Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;*
- *Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y reduzca la Contaduría General de Glosa;*
- *Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;*
- *Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento;*
- *Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al Ayuntamiento;*
- *Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento;*
- *Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.*

c) Contraloría Interna Municipal.

Es el órgano de la administración municipal encargado de establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal; fiscalizar el ejercicio del gasto público municipal; aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación, auditorías e inspecciones; así como de vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidas.

El Contralor Interno Municipal es nombrado por el Presidente Municipal y de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;*
- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;*
- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;*
- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;*
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;*
- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;*
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;*
- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;*
- Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares;*

- *Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;*
- *Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento;*
- *Participar en la entrega - recepción de las unidades administrativas de las dependencias organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;*
- *Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;*
- *Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables.*
- *Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;*
- *Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.*

d) Otras Dependencias que Integran la Administración Pública Municipal.

Pero las dependencias antes citadas no son las únicas en quien se auxilia el Ayuntamiento para el mejor desempeño de sus funciones públicas.

Sino que además existen algunos otros órganos que también forman parte de la Administración Pública Municipal, siendo estos los siguientes:

Dirección de Gobierno.- *Es la encargada de promover e impulsar el desarrollo de la participación social, para mejorar las condiciones y niveles de bienestar en las comunidades;*

Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.- *Es la responsable de proporcionar seguridad pública, manteniendo el orden, previniendo el delito, conociendo de las infracciones administrativas y de la educación sobre esas materias en el ámbito de su competencia. Así mismo promoverá un adecuado control vial, señalización, regulación y vigilancia del tránsito peatonal y vehicular.*

Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.- *Es la encargada de controlar el desarrollo urbano del municipio, mediante funciones de planeación, regulación, supervisión, autorización y aplicación de sanciones; así mismo, tiene a su cargo la planeación, ejecución, evaluación y apoyo técnico a la gestión de la obra pública, en base al programa general de obras del gobierno municipal;*

Dirección de Servicios Públicos.- *La dirección antes citada prestará los servicios públicos municipales, tales como alumbrado público, bacheo, parques y jardines, limpia y recolección de desechos sólidos, panteones y mantenimiento de vialidades;*

Dirección de Educación, Cultura, Bienestar Social, Fomento al Deporte y Turismo.- Su responsabilidad es la de apoyar la educación, la cultura y el bienestar social; promover el deporte y la recreación;

Dirección de Protección Civil y Bomberos.- Esta dirección coordinará, capacitará, organizará y evaluará las acciones de los sectores públicos, privado y social, para prevenir los problemas causados por riesgos, siniestros o desastres y en consecuencia proteger y auxiliar a la población, ante la eventualidad de que dichos fenómenos ocurran;

Dirección de Administración.- Tiene a su cargo la administración de los recursos humanos, materiales y servicios de las diversas áreas que conforman la administración municipal;

Dirección de Comunicación Social.- Tiene a su cargo informar oportunamente de la gestión que realiza el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Así mismo, es la encargada de difundir la transformación de la vida municipal en un marco de respeto al dicenso y la pluralidad. Promoverá además las relaciones públicas tanto internas como externas, propiciando y fortaleciendo la armonía entre pueblo y gobierno;

Dirección Jurídica y Consultiva.- Es la encargada de proteger y defender jurídicamente los derechos e intereses del Ayuntamiento. Así mismo, tiene a su cargo brindar apoyo técnico jurídico a la presidencia municipal y demás dependencias municipales;

Dirección de Ecología.- Esta dirección es la encargada de formular y operar programas para prevenir, preservar, proteger, restaurar y aprovechar el medio ambiente, propiciando el desarrollo sustentable del municipio;

Dirección de Desarrollo Económico.- Es el área responsable de promover y fomentar el desarrollo económico de la industria, el comercio y de los servicios del municipio.

Las Coordinaciones de:

- **Asesores.-** La Coordinación de Asesores, proporcionará asesoría jurídica, respecto de los asuntos que le sean encomendados por el H. Ayuntamiento;
- **Fiscal, Administrativa y de Servicios de San Juan Ixhuatepec.-** Esta Coordinación es la encargada de promover, gestionar y coadyuvar en coordinación con las dependencias de la administración pública municipal, el cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno municipal en la zona oriente;

Los Organismos Públicos Descentralizados Municipales siguientes:

- Para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.-
- Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.); y
- El Comité Consultivo de Seguridad Pública y Tránsito.

Todas las dependencias antes citadas deberán conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal.

4.5.2 Organos Auxiliares de la Administración Municipal.

En ocasiones, la estructura de la administración pública municipal resulta insuficiente para atender las múltiples demandas ciudadanas y resolver los complejos problemas que afectan a la localidad.

Por ello el legislador, estando consciente de dicha situación, ha dispuesto la existencia de órganos auxiliares en quienes el Ayuntamiento podrá apoyarse para el más eficaz desempeño de sus funciones públicas. Así y de acuerdo a lo estipulado por el artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal vigente en dicha entidad federativa, son órganos auxiliares del gobierno municipal:

- a) Las Comisiones del Ayuntamiento;*
- b) Los Consejos de Participación Ciudadana; y*
- c) Las Organizaciones Sociales representativas de las Comunidades.*

a) Comisiones Municipales:

Para el mejor desempeño de sus funciones el Ayuntamiento podrá crear comisiones encargadas de Estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento, los acuerdos, acciones o normas, tendientes a mejorar la administración pública municipal; Analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales y vigilar la correcta ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.⁵⁶

⁵⁶ No se debe confundir en la práctica a los órganos auxiliares del Ayuntamiento con las autoridades auxiliares, previstas en el Título tercero, Capítulo cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Ya que de acuerdo a dicho ordenamiento, son autoridades auxiliares municipales: los Delegados, Subdelegados, los Jefes de

Existen dos tipos de comisiones: permanentes y transitorias. Las comisiones permanentes son presididas por cada uno de los miembros del Ayuntamiento y existen 16 en total. (Ver Apéndice Número 1).

Son comisiones transitorias aquellas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

En el Municipio de Tlalnepantla de Baz existen por disposición de ley 20 comisiones transitorias, subdivididas en: 7 Comisiones, 7 Consejos y 6 Comités Municipales.

Comisiones:

- De Planeación para el Desarrollo Municipal;
- Para Supervisar la Selección, Reclutamiento, Alta, Capacitación, Equipamiento y Evaluación de los Miembros de Seguridad Pública y Tránsito;
- Para la Revisión y Actualización del Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla;
- Para la Regularización de la Construcción;
- Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público para el período 1997-2000.

Sector o de sección y los Jefes de Manzana. Las autoridades auxiliares municipales tienen a su cargo: mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos.

- *De Abasto y Comercio; y*
- *Municipal de Población.*

Consejos Municipales de:

- *Protección al Ambiente;*
- *Protección Civil;*
- *Protección al Ciudadano;*
- *Desarrollo Municipal;*
- *Seguridad Pública; y*
- *Consejo Consultivo Económico Municipal; y*
- *Lucha contra las Drogas y la Delincuencia.*

Comités:

- *Vecinales de Seguridad;*
- *De Salud;*
- *Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano;*
- *Ejecutivo de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes;*
- *Para la Asignación de Becas;*
- *Municipal para Ahorro de Energía.*

b) Consejos de Participación Ciudadana.

Los consejos de participación ciudadana al igual que las comisiones municipales, son órganos auxiliares del Ayuntamiento.

Los consejos de participación ciudadana son órganos de comunicación y colaboración existentes entre la comunidad y las autoridades locales, cuya función primordial es la de gestionar, promocionar y ejecutar los planes y programas municipales en las diversas materias.

Los consejos de participación ciudadana son electos al inicio de cada Administración, mediante el voto libre de los ciudadanos y se encuentran integrados por cinco miembros (presidente, secretario, tesorero y dos vocales.)

Lo relativo a la elección, nombramiento, estructura, funcionamiento y atribuciones de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz, se regula a través de un reglamento municipal denominado: "Reglamento de los consejos de participación ciudadana."

Son atribuciones de los consejos de participación ciudadana, las siguientes:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;*
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;*

- *Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;*
- *Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;*
- *Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.*

4.6 La Hacienda Pública Municipal.

El municipio constituye el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población, cuyo fin principal es la satisfacción de las demandas ciudadanas, a través de acciones concretas de índole político, administrativo y social; entre las que destacan: la prestación de servicios públicos; la implementación de jornadas médico - asistenciales y de bienestar social; dotación de equipamiento urbano e infraestructura vial; construcción de obra pública; así como la realización de eventos artísticos, culturales y deportivos en beneficio de la población.

Para poder llevar a cabo las actividades antes citadas, el Municipio requiere de recursos económicos que le permitan soportar los gastos públicos y administrativos que se requieren para alcanzar los objetivos antes citados.

A la actividad financiera por medio de la cual el municipio obtiene los ingresos que le corresponden, derivados de los bienes que le pertenecen, de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos que se generen por la prestación de servicios públicos, se denomina actividad hacendaria a cargo de los municipios.⁵⁷

*La palabra hacienda deriva del verbo *facere*, que significa “Cámara del Tesoro” y el término público hace mención a los ingresos pertenecientes a las entidades públicas.⁵⁸*

Por hacienda pública municipal entendemos al conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines. De manera más amplia, podemos definir a la hacienda pública municipal como el conjunto de recursos formados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos y aprovechamientos derivados de sus bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de servicios públicos; los productos derivados de la explotación de recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en territorio municipal; las tasas adicionales que, en su caso, fije el Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales sobre impuestos federales y estatales; por los

⁵⁷ La actividad financiera de los Municipios del Estado de México se encuentra regulada por el Código Financiero vigente en dicha entidad federativa.

⁵⁸ Rendón Huerta.- Op. Cit. Pág. 270.

*créditos y capitales a favor del municipio; y por las donaciones, herencias y legados a su favor.*⁵⁹

La hacienda pública municipal representa la parte medular de todo gobierno local para llevar a cabo el desarrollo social y económico del municipio, ya que de la cantidad de recursos financieros y bienes patrimoniales con que cuente el municipio, dependerá la posibilidad de promover acciones de gobierno que procuren el mejoramiento de los niveles de bienestar social de sus habitantes y el desarrollo económico de la localidad.

4.6.1 Integración.

De acuerdo a la fracción cuarta del artículo 115 constitucional y el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la hacienda pública municipal se integra con: Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos; las rentas y productos de todos los bienes municipales; las participaciones que reciban de acuerdo con las leyes federales y estatales; las donaciones, legados y herencias a su favor; así como con las contribuciones y demás recursos determinados en la ley de ingresos de los municipios del Estado de México.

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería municipal, derivados del cobro de los conceptos impositivos establecidos en el Código Financiero del Estado de México, así

⁵⁹ Instituto Nacional de Administración Pública – Banobras.- Manual de Hacienda Pública Municipal. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 10, Primera edición, México, 1989, pág. 14

como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales. Los ingresos municipales pueden ser clasificados en dos grupos: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, acorde con las disposiciones emanadas de la Legislatura local; mismos que se subdividen en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios y participaciones. De acuerdo a lo señalado por el Código Financiero del Estado de México y Municipios, son:

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

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

Los ingresos extraordinarios del municipio se componen por el conjunto de recursos que el municipio puede obtener a través de las personas físicas o morales, o de otros niveles de gobierno (Estado y Federación). Generalmente se clasifican en contribuciones o aportaciones de vecinos para la realización de obra pública, subsidios condicionales e incondicionales y transferencias.

Los ingresos que recibe el municipio de Tlalnepantla de Baz durante un ejercicio fiscal, se establecen anualmente en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. De acuerdo a esta ley, para el ejercicio fiscal del año dos mil, los municipios de dicha entidad federativa percibirán ingresos provenientes de los siguientes rubros:

- a) **Impuestos:** predial; traslativo de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles; sobre fraccionamientos; sobre anuncios publicitarios; sobre diversiones, juegos y espectáculos; sobre prestación de servicios de hospedaje.

b) Derechos: de agua potable y drenaje; de registro civil; de desarrollo urbano y obras públicas; por servicios prestados por autoridades fiscales; por servicios de rastro; por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuaje y fierros para marcar ganado y magueyes; por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios; por servicios de panteones; por servicios de estacionamiento en la vía pública y servicio público; por la expedición de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público; por los servicios prestados por autoridades de seguridad pública; por servicios de alumbrado público; por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales; por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

c) Aportaciones de Mejoras.

d) Productos: por la venta o arrendamiento de bienes municipales; los derivados de bosques municipales; las utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas; rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal; impresos, papel especial y en general por todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

- e) **Aprovechamientos:** multas, recargos, reintegros, resarcimientos, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones; rendimientos o ingresos derivados de los organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.
- f) **Ingresos Municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.**- las participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto celebren o realicen y los provenientes de los fondos de aportaciones federales siguientes (Fondo de aportaciones para la infraestructura social y Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios).⁶⁰

Però la actividad financiera de los municipios no sólo se concreta a la obtención de recursos, sino además tiende a administrar y aplicar los ingresos públicos. Para ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha dispuesto que los recursos que integran la hacienda pública municipal sean ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, de acuerdo a lo establecido anualmente en sus respectivos presupuestos de egresos, mismos que son aprobados por los Ayuntamientos con base a sus recursos disponibles.

⁶⁰ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace con la finalidad de evitar la múltiple tributación, dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación y operar como un mecanismo "equilibrado" de recursos entre estados y municipios. Es decir, que se combine la asignación de participaciones a aquellas entidades con mayor desarrollo económico y al mismo tiempo que en los términos relativos reciban mayores recursos las entidades con menores posibilidades de desarrollo.

De lo señalado anteriormente podríamos afirmar que los municipios del país cuentan con los recursos económicos suficientes para atender las múltiples demandas ciudadanas. Sin embargo, esto no es así, ya que en la práctica el 45% de los recursos contemplados en el presupuesto de ingresos del Municipio de Tlalnepantla de Baz, provienen de apoyos federales y estatales.

Por ello será necesario que en los próximos años se fortalezca a los municipios del país, a través de un nuevo federalismo, en donde los recursos económicos con que cuenta la federación, sean distribuidos de una forma más justa y equitativa entre los estados y municipios de la República Mexicana.

Ya que en la actualidad, por cada peso que recibe el Estado Mexicano, el gobierno federal se queda aproximadamente con el 80%; un 16% más es entregado a las entidades federativas y sólo 4 centavos de cada peso se destina a los gobiernos municipales.

4.7 Los Servicios Públicos Municipales.

Los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos por el hecho de vivir en sociedad. Las demandas ciudadanas o necesidades de la población son resueltas por la autoridad local a través de acciones ó tareas concretas. A éstas actividades permanentes y continuas que realiza el Ayuntamiento para satisfacer las necesidades de la población se les denomina servicios públicos.

Por servicios públicos municipales entendemos a “ toda aquella actividad que realiza el Ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.”⁶¹

Para el Dr. Robles Martínez, los servicios públicos municipales son “ todas aquellas actividades técnicas especializadas, continuas y permanentes, que de acuerdo a la ley han de estar a cargo del municipio, ya sea prestando el servicio de forma directa o indirecta.”⁶²

Por su parte, el manual de gobierno y administración pública municipal en México, define a los servicios públicos como “las actividades técnicas cuyo objetivo es el asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas.”⁶³

De las definiciones antes citadas podemos señalar como características de los servicios públicos las siguientes:

- *El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública;*
- *Su fin es la satisfacción de las necesidades públicas;*

⁶¹ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- La Administración de los Servicios Públicos Municipales, Guía Técnica # 10, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995, pág. 13.

⁶² Robles Martínez.- Op. Cit. pág. 268.

⁶³ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993, pág. 269

- *Los servicios públicos pueden ser prestados en forma directa o indirecta por el Ayuntamiento;*
- *Los servicios públicos constituyen actividades permanentes, generales, regulares y continuas; y*
- *No persiguen fines de lucro.*

4.7.1 Formas de Prestación.

Los servicios públicos que preste el Ayuntamiento pueden realizarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

I.- Administración Directa: *El Ayuntamiento se responsabiliza por entero de todo el proceso de prestación del servicio. Para ello se crean áreas administrativas especializadas encargadas exclusivamente de dicho fin. En este caso, el costo de su establecimiento, operación y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales. Esta forma de administrar los servicios públicos representa la máxima expresión de la capacidad técnica, administrativa y financiera con que cuenta un municipio.*

II.- Administración Indirecta: Esta forma de prestación de los servicios públicos puede ser considerada como una alternativa de solución que pueden instrumentar los municipios del país, cuando carecen de los recursos económicos, técnicos o humanos suficientes para prestar un servicio. Son formas de administración indirecta de los servicios públicos:⁶⁴

a) Concesión.- Mediante un contrato el Ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad para manejar, total o parcialmente la prestación de un determinado servicio público.⁶⁵

En la actualidad, el Municipio de Tlalnepantla de Baz tiene celebrado un convenio con la empresa " Mexicana de medio Ambiente S.A. de C.V.", mediante el cual se le ha concesionado el servicio de disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.

b) Administración por Colaboración.- Es aquella en la que la comunidad y el Ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal. De esta forma, se pueden realizar acciones concretas tales como: realización de obra pública, pintura de guarniciones, barrido de calles y avenidas, reforestación, así como la supervisión de la seguridad pública en determinadas zonas.

⁶⁴ La Ley Orgánica Municipal del Estado de México contiene una serie de principios y bases de tipo jurídico, administrativo, técnico y económico, suficientes para asegurar la eficiencia, continuidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales.

⁶⁵ No podrán concesionarse aquellos servicios públicos que impliquen delegar una autoridad a cargo del Ayuntamiento. Así por ejemplo, no se podrán concesionar los servicios de Agua Potable, la Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

c) **Convenio celebrado entre el Estado y Municipio.**- Es un mecanismo administrativo de coordinación entre el estado y un determinado municipio. A través de la firma de un convenio se transfieren total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros, técnicos o humanos, les resulte difícil atender en forma directa.

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

d) **Asociación Intermunicipal.**- Consiste en la unión de dos ó más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto la prestación de algún servicio público que un municipio éste imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad e insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los Ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en la ley orgánica municipal, concerten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos.

- e) **Organismo Descentralizado.**- Por medio de la creación de un órgano administrativo previsto en la ley, la administración pública municipal transfiere la prestación de un servicio a dicha dependencia.⁶⁶
- f) **Empresa Paramunicipal.**- La transferencia del servicio público va acompañada, de la responsabilidad del Ayuntamiento y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que la conforme. En este tipo de empresas, la mayoría del capital social pertenece al municipio.
- g) **Fideicomiso.**- Consiste en colocar recursos públicos en una institución financiera, encargada de administrarlos y generar excedentes, mismos que se destinarán a un servicio público.
- h) **Asociación.**- Representa un acuerdo de coordinación entre dos ó más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y recursos en la solución y/o prestación de un servicio en particular. Cuando se trate de la asociación de municipios de dos o más estados, se deberá contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

La selección de cualquiera de las formas o modalidades antes citadas, dependerá tanto de los recursos económicos disponibles, así como de la capacidad técnica, humana y administrativa con que cuente el Ayuntamiento. Lo anterior a fin de asegurar que la prestación de los servicios públicos sea continua, adecuada y equitativa.

⁶⁶ En la actualidad , el Municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta con dos organismos públicos descentralizados municipales. Por un lado, se encuentra el Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Por otro lado, existe el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F). Mismos que también forman parte de la Administración Pública Municipal en Tlalnepantla.

4.7.2 Servicios Públicos a cargo del Municipio de Tlalnepantla.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México, "los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los siguientes servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de desechos sólidos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques, jardines y su equipamiento, áreas verdes y recreativas; Seguridad pública y tránsito; Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; Asistencia social en el ámbito de su competencia y empleo."

- a) El servicio de agua potable: consiste en la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia tanto de las calidades del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.*
- b) Alcantarillado.- Comprende el drenaje sanitario y pluvial. El drenaje sanitario tiene como finalidad la eliminación de aguas negras y su traslado hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar el debido tratamiento y posterior rehuso. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.*

Los servicios antes mencionados son prestados en el municipio de Tlalnepantla a través de un organismo público descentralizado, denominado Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mismo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

- c) **Alumbrado público.**- Este servicio público consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar el mantenimiento de las redes de alumbrado público. Este servicio es prestado en el municipio de Tlalnepantla de Baz por la Dirección de Servicios Públicos.
- d) **Limpia.**- Consiste en la recolección, selección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos; a fin de preservar el medio ambiente. Este servicio al igual que el anterior es desarrollado por la Dirección de Servicios Públicos.
- e) **Mercados y Centrales de Abasto.**- Es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales en donde se realizan las actividades comerciales, asegurando el abasto y verificando las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

Este servicio es proporcionado por el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, a través de su Dirección de Desarrollo Económico.

- f) **Panteones.**- Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para realizar las inhumaciones, exhumaciones o cremaciones de cadáveres o de restos humanos.

En la actualidad el servicio es prestado por la Dirección de Servicios Públicos, a través del Departamento de panteones.

- g) Rastros.- Al proporcionar este servicio, el municipio se ocupa de llevar a cabo la matanza o sacrificio, evisceración, servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios) y distribución de carne de los animales que son para consumo de la población. Vigilando además que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo condiciones de higiene y salubridad. Orgánicamente, el Rastro Municipal de Tlalnepantla pertenece a la Tesorería Municipal.*

- h) Calles y Pavimentación.- Comprende el trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de calles y avenidas. Esta actividad le corresponde a la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.*

- i) Parques y jardines.- Mediante este servicio público el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento y conservación de los parques y jardines municipales corresponde a la Dirección de Servicios Públicos.*

- j) **Seguridad Pública y Tránsito Municipal.**- Este servicio implica no sólo la vigilancia y aplicación del bando municipal y el reglamento de justicia cívica; sino que además, por medio de éste, se vigila el tránsito ordenado de los vehículos y de las personas en la vía pública, aplicándose el reglamento de tránsito vigente en la entidad; así mismo se procura la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

El servicio de tránsito municipal implica además la expedición de licencias de conducir, permisos temporales, baja y alta de placas, etc. El servicio de seguridad pública y tránsito municipal es llevado a cabo en el ámbito municipal por la Dirección que lleva el mismo nombre.

- k) **Embelllecimiento y Conservación de los Poblados y Centros Urbanos.**- es un servicio público que se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana. Esta actividad es desarrollada en el municipio de Tlalnepantla de Baz, por la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

4.8 Atribuciones del Municipio en Materia de Desarrollo Urbano y Ecología.

La reforma de fecha 3 de febrero de 1983, realizada al artículo 115 constitucional por el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo entre otros objetivos otorgar facultades a los municipios en materia de desarrollo Urbano y ecología.

Así y de acuerdo a lo establecido por la fracción V del artículo en comento: " los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;*
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia. Aquí es importante señalar que derivado del proceso descentralizador puesto en marcha por el Gobierno del Estado de México, se autorizo al Municipio de Tlalnepantla para expedir las licencias y factibilidades de uso de suelo; documento necesario para abrir un negocio mercantil en territorio local.*

- *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- *Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;*
- *Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales;*
- *Expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas que fueren necesarios para lograr los fines a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.*

Finalmente es importante señalar que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el municipio en su ámbito de competencia, planeará y regulará de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las leyes federales vigentes en la materia.

CONCLUSIONES

- ❖ *La fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz constituye el primer acto de autoridad mediante el cual se establece el régimen municipal en nuestro país.*
- ❖ *El Municipio Mexicano tiene su origen en el antiguo municipio español de profundas raíces romano - germánicas.*
- ❖ *El Municipio representa una de las instituciones jurídicas de mayor arraigo en nuestro país, ya que ha estado presente en los acontecimientos más relevantes de nuestra historia nacional, es decir, desde la conquista de México hasta nuestros días.*
- ❖ *Durante la etapa previa a la Colonia, el Municipio no sólo fue la base de la organización política y administrativa de la Nueva España, sino que además contribuyó ampliamente en la creación de los primeros ordenamientos de carácter local.*
- ❖ *Las ordenanzas de Cortés de 1524, representan el primer ordenamiento de carácter municipal, cuyo objetivo fue regular todos aquellos aspectos internos de una localidad.*
- ❖ *Los primeros Cabildos municipales gozaron de amplias facultades en materia administrativa, judicial y hacendaría. Sin embargo y a medida que se fue centralizando el ejercicio del poder, el municipio fue privado de muchas de esas facultades a tal grado que en 1786, al ser promulgadas las Ordenanzas de Intendentes, se aniquilo por completo el sistema municipal de la Nueva España.*

- ❖ *La Constitución de Cádiz de 1812, no sólo contribuyó al resurgimiento del sistema municipal en México, sino que además representa el primer ordenamiento que eleva a rango constitucional al municipio.*
- ❖ *La Constitución Gaditana estableció dentro de sus artículos muchas de las características que hoy día encontramos en los municipios del país.*
- ❖ *Desde la consumación de la Independencia hasta la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales en 1836, la organización municipal en México permaneció intacta.*
- ❖ *Curiosamente, fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores, quienes más se preocuparon por regular y organizar a los municipios del país; ya que ni la Constitución Federal de 1824, ni la Constitución de 1857, establecieron artículo alguno en donde se regulará a los Ayuntamientos.*
- ❖ *A principios del siglo XX, la figura del municipio libre fue empleado como bandera de lucha por los principales grupos revolucionarios del país.*
- ❖ *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es innovadora en relación con el resto de nuestras Constituciones, ya que no sólo propone al municipio libre como la célula básica de la división territorial del país y de la estructura política y administrativa de los estados, sino que además dota de personalidad jurídica y patrimonio propio al municipio.*

- ❖ *Pero no todo fue bueno en la Constitución antes citada, ya que al señalar el constituyente de diecisiete, dentro de la fracción II del artículo 115 constitucional que “ los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados”, elimino por completo la autonomía financiera a cargo de los municipios, privando con ello al Ayuntamiento de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades más elementales de la población.*

- ❖ *No obstante que nuestra constitución federal consagra al federalismo como forma de gobierno; el ejercicio del poder en México se ha caracterizado por el excesivo centralismo que han ejercido las autoridades federales sobre los gobiernos locales. Este excesivo centralismo ocasiono que durante años no se hiciera realidad la figura del municipio libre. Privando con ello a los Ayuntamientos de los recursos económicos y facultades necesarias para atender las demandas sociales.*

- ❖ *Durante años este excesivo centralismo garantizo la paz social, la estabilidad política y la multiplicación de riqueza entre amplios sectores de la población. Pero a partir de 1970, esta forma tan peculiar de gobernar se vio inmersa en una grave crisis económica; propiciando con ello que en la década de los ochentas fuera necesario impulsar una reforma de estado que tuviera como objetivo principal revertir esta tendencia centralizadora.*

- ❖ *A partir de 1980 surge la necesidad de fortalecer a nuestro sistema federal y a los municipios del país. Para ello fue necesario realizar cambios al artículo 115 constitucional, dotando con ello a los municipios de mayores recursos financieros y facultades.*
- ❖ *La reforma constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, tuvo entre otros objetivos: Mejorar la situación económica de los Ayuntamientos, derivada de la falta de recursos públicos y descentralizar algunas funciones administrativas que antes eran propias del ejecutivo federal y de los gobiernos estatales. Para ello fue necesario introducir en el texto del artículo 115 constitucional algunos principios en materia política, jurídica, tributaria, de servicios públicos; de desarrollo urbano, laboral y de coordinación intergubernamental que permitieran fortalecer la actuación de los municipios en México.*
- ❖ *El actual gobierno federal que preside el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, estableció al inicio de su administración una línea de acción dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, denominada "Nuevo Federalismo", con la firme intención de llevar al país hacia un mejor desarrollo democrático en el que la descentralización profunda y real tuviera como sustento al ámbito municipal. No obstante lo anterior, aún falta mucho por hacer en pro del fortalecimiento municipal, para ello será necesario que en los próximos años se garantice una más justa redistribución de competencias y recursos económicos entre los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios).*

- ❖ *El marco jurídico que regula y da vida a los municipios en México, se encuentra integrado a nivel federal por: la Constitución General de la República y sus respectivas leyes reglamentarias; a nivel estatal, los principales ordenamientos encargados de organizar a los municipios son la Constitución local de cada estado y su respectiva ley orgánica municipal.*
- ❖ *A nivel local, dos son los principales ordenamientos encargados de organizar a los municipios: el bando municipal y los respectivos reglamentos municipales.*
- ❖ *Desde su promulgación y entrada en vigor, el artículo 115 constitucional ha sido reformado y adicionado en 10 ocasiones. No obstante lo anterior, aún falta mucho por hacer en favor de los municipios del país. Para ello se propone efectuar algunas reformas más al artículo en comento. Así por ejemplo:*
 - a) *Tomando en cuenta el poco tiempo que duran en su encargo los gobiernos municipales (3 años), se propone que en los próximos meses se analice la posibilidad de ampliar el plazo de duración de los Ayuntamientos. Para ello será necesario establecer dentro del texto del artículo 115 constitucional que "Los Ayuntamientos durarán en su encargo 4 años"; o en su defecto, se discuta la necesidad de eliminar de la fracción I del artículo en comento, la prohibición parcial en el sentido de que los miembros del Ayuntamiento no podrán ser reelectos para el período inmediato.*

b) *Se debe eliminar el párrafo tercero de la fracción primera del artículo 115 constitucional, que se refiere a la suspensión de ayuntamientos, desaparición o revocación del mandato a los miembros del cabildo; ya que desde mi punto de vista, este principio representa un grave retroceso en la vida política del país. Sobre todo si consideramos que dicha medida puede ser empleada por las legislaturas locales para dañar a los gobiernos municipales de extracción partidista e ideología distinta al partido político que ostente la mayoría en dicho órgano legislativo. Pero sobre todo, considero que tal disposición aprobada mediante reforma de fecha 3 de febrero de 1983, es violatoria de la autonomía política de los municipios.*

c) *Es necesario consagrar dentro del texto del artículo 115 constitucional, la autonomía financiera a cargo de los municipios. Para ello, propongo modificar el inciso b, de la fracción IV de ese mismo artículo. Debiendo quedar redactada de la siguiente forma “ 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, mismas que no podrán ser inferiores al 10% de la recaudación total que por concepto de ingresos obtenga la federación.”*

- ❖ *El predominio hegemónico que ha tenido y que mantiene en algunas legislaturas locales el partido oficial, ha hecho que en la práctica existan leyes orgánicas municipales que carezcan de fondo democrático, sólo señalen generalidades o que simplemente sean una vil copia de otras leyes que no se ajustan a la realidad. Por ello invito a los legisladores de oposición para que en la medida de lo posible sean creadas leyes que permitan un mejor funcionamiento de los gobiernos locales y a la vez permitan la participación activa de los ciudadanos.*
- ❖ *El Bando Municipal puede ser considerado como una especie de constitución local, expedida por los Ayuntamientos, en donde se establecen las normas generales y necesarias para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración pública municipal.*
- ❖ *La facultad reglamentaria a cargo de los municipios es de vital importancia para los gobiernos locales, ya que a través del establecimiento de normas generales, abstractas e impersonales, se pueden crear reglas claras que normen el funcionamiento interno de la administración municipal y todo lo relativo a la vida comunitaria de la municipalidad.*
- ❖ *La existencia de reglamentos municipales es importante porque facilitan el cumplimiento de las leyes federales o estatales. Pero lo más importante es que en la medida de que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la colectividad.*

- ❖ *El municipio de Tlalnepantla de Baz surge a raíz de la fundación del convento de Corpus Chisti. La catedral antes citada fue creada por los primeros monjes franciscanos asentados en territorio municipal, con el fin de eliminar las pugnas existentes entre otomíes y nahuas.*

- ❖ *A partir de la década de los cuarentas, la ciudad de Tlalnepantla experimenta una transformación definitiva que cambia por completo la dinámica urbana y social de la zona, convirtiéndose así de una región netamente agrícola en una zona industrial. De esta forma y en tan sólo cuatro décadas Tlalnepantla se convirtió en uno de los municipios más importantes del país y en uno de los municipios más poblados del Estado de México.*

- ❖ *El municipio libre no sólo es considerado la célula básica de la división territorial del país y de la estructura política y administrativa de los estados, sino que además representa el primer nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con la población y cuya tarea principal es la satisfacción de las necesidades más elementales de la sociedad. El municipio mexicano es considerado además la piedra angular del nuevo federalismo. Pero a pesar de su importancia histórica, política y administrativa, el municipio se ha visto subordinado por décadas ante los gobiernos federal y estatales, debido a la falta de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros que le son imprescindibles para el cumplimiento de sus fines. Por ello y ante los retos que exige el nuevo siglo, debemos comprender y entender mejor a esta figura jurídica tan arraigada entre los mexicanos. Para ello será necesario fortalecer en los próximos años a los gobiernos municipales, a*

través del otorgamiento de mayores facultades y recursos económicos.

- ❖ *El proceso descentralizador que ha experimentado el país en las últimas décadas, ha permitido forjar un nuevo federalismo en donde exista una más justa y equitativa distribución de competencias y recursos económicos entre los tres niveles de gobierno. Así a principios de este siglo encontramos a un municipio libre ligeramente fortalecido. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en pro del fortalecimiento municipal.*
- ❖ *Pero no basta simplemente con otorgar mayores recursos y facultades a los Ayuntamientos, sino que además se requiere de implementar nuevas técnicas administrativas, actualizar y adecuar los instrumentos normativos y sobre todo capacitar a los servidores públicos. Sólo así podremos contar con gobiernos capaces y eficientes en el cumplimiento de sus funciones.*
- ❖ *La población municipal representa el fin último sobre el cual se orientan los programas y acciones del gobierno local. Constituye además la riqueza más importante de todo municipio, entidad federativa o nación.*
- ❖ *El gobierno y la administración municipal en México se materializa a través de un órgano colegiado, denominado Ayuntamiento, electo popularmente e integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determinen las respectivas leyes orgánicas municipales de los estados.*

- ❖ *La actual estructura que presentan los Ayuntamientos en México, es consecuencia lógica del proceso histórico que ha vivido el país a lo largo de estos siglos;*
- ❖ *Ante los umbrales del nuevo milenio, debemos revisar la actual estructura que presentan los cabildos municipales y evaluar la necesidad de promover cambios importantes en el número de miembros que integran a este órgano colegiado.*
- ❖ *Propongo reducir el número de regidores que forman parte del Ayuntamiento, ya que en la actualidad son muchos y su costo es alto para la sociedad. Sobre todo si nos ponemos a pensar que las actuales funciones que desarrolla dicha autoridad, no representan beneficio alguno para la población. Pero si en cambio constituyen una pesada carga para la hacienda municipal, debido a las altas percepciones que reciben por concepto de sueldos y dietas a cambio de no saber, ni hacer nada. En cambio, el dinero que se ahorraría al reducir el número de miembros del Ayuntamiento, podría ser empleado en la realización de obras y acciones de desarrollo social.*
- ❖ *En la figura del Presidente Municipal se concentran una gran cantidad de funciones y atribuciones. Lo que en la práctica representa una seria desproporción de facultades en relación con el resto de las personas que forman parte del Cabildo. Esta situación es aún más grave si tomamos en cuenta que el Ayuntamiento es un órgano colegiado, en donde la mayoría de las decisiones adoptadas son aprobadas por mayoría de votos de sus integrantes.*

- ❖ *Se debe efectuar una más justa redistribución de competencias entre los miembros del Ayuntamiento; ya que si alguno de estos personajes detenta mayor poder que el resto de los miembros del cabildo, puede desencadenar una especie de presidencialismo local, con las graves consecuencias que ello implica. Así tan sólo por citar un ejemplo, los Síndicos y Regidores podrían ser comprados o sobornados, para apoyar una iniciativa propuesta por el Presidente Municipal, a cambio de una gratificación económica.*
- ❖ *Con el objeto de evitar la sobre representación de un partido político al interior de los Ayuntamientos, por el sólo hecho de haber ganado las elecciones; y fomentar la pluralidad de fuerzas al interior de este órgano colegiado, sería conveniente que los regidores municipales fueran electos en forma individual y no a través del sistema de planillas. De esta forma se garantizaría la representación de las principales fuerzas políticas existentes en la municipalidad. Pero obviamente, otorgando una especie de cláusula de gobernabilidad en favor del partido político vencedor en las elecciones.*
- ❖ *Será conveniente que en los próximos meses o años, se analice y discuta la necesidad de ampliar el tiempo que duran en su encargo los gobiernos municipales, de 3 a 4 años. Sobre todo si consideramos que este período resulta insuficiente para dar cumplimiento a los programas y metas establecidos al inicio de la administración en la plan de desarrollo municipal.*
- ❖ *O bien, es necesario evaluar la posibilidad de que los Ayuntamientos pueden ser reelectos para el período inmediato, como premio o estímulo a su buen desempeño.*

- ❖ *La renovación de los gobiernos municipales tiene costos elevados para la sociedad; ya que se pierde desde la experiencia acumulada por cambios en el personal, hasta la suspensión o eliminación de programas de beneficio social.*
- ❖ *El poco tiempo que duran en su encargo los Ayuntamientos, imposibilita la creación de proyectos de desarrollo a mediano y largo plazo.*
- ❖ *La sociedad moderna requiere de administraciones públicas municipales, capaces de responder a las crecientes demandas de la ciudadanía y de coadyuvar con dinamismo a la modernización integral del municipio, renovando sus instrumentos administrativos para ubicarla en las condiciones de competitividad, eficacia y eficiencia que el nuevo siglo demanda.*
- ❖ *A fin de lograr una mayor modernización administrativa que se adapte a las necesidades actuales de la ciudadanía, será necesario implementar nuevos procedimientos de operación, hacer uso de la informática y particularmente, impulsar el desarrollo y la formación integral de los recursos humanos a cargo del Ayuntamiento. Lo anterior permitirá obtener una mayor calidad en el servicio público.*
- ❖ *Con el objeto de hacer más eficiente y eficaz a la administración pública municipal, se deben simplificar los procedimientos y dar agilidad a los trámites administrativos de atención al ciudadano. Para ello será necesario crear tanto manuales de procedimientos, como manuales de trámites y servicios, ya que muchas de las veces el ciudadano desconoce*

los beneficios o programas que realiza a su favor la autoridad local.

- ❖ Se debe eliminar el tamaño de las dependencias que integran la administración pública municipal, ya que muchas de ellas no generan un beneficio para la comunidad y en algunos otros casos existe una duplicidad de funciones entre las áreas.*
- ❖ La administración pública municipal tiene en sus recursos humanos, un valioso instrumento para el cumplimiento de sus fines.*
- ❖ Se debe asegurar la seguridad y estabilidad en el empleo de los servidores públicos al servicio del municipio, prepararlos y capacitarlos técnicamente para elevar la calidad de los servicios que ofrecen a la ciudadanía.*
- ❖ Propongo establecer a nivel municipal el servicio civil de carrera, mediante el cual los servidores públicos puedan ser recompensados y motivados en base a su profesionalismo, experiencia, capacidad y vocación de servicio.*
- ❖ Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta diariamente el gobierno municipal, consiste en la falta de recursos financieros para el cumplimiento de sus fines.*
- ❖ Con el objeto de destinar mayores recursos económicos a los Ayuntamientos, derivados de aportaciones federales, se propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que en la práctica este sistema resulta desproporcionado e inequitativo. Dicha reforma debe prever un incremento en los porcentajes de los recursos que se destinan a los municipios.*

Ya que por cada peso que recibe la federación, sólo un 2% es destinado a los gobiernos locales.

❖ *Para que la administración pública municipal este en posibilidad de incrementar su capacidad generadora de recursos, será necesario:*

a) Actualizar el padrón de usuarios de agua potable;

b) Actualizar su padrón catastral;

c) Revisar las tarifas actuales de los servicios públicos;

d) Simplificar trámites administrativos, ya que muchas veces son tan engorrosos los pasos a seguir que el ciudadano opta por no cumplir con sus obligaciones;

e) De igual forma, sería conveniente establecer campañas de regularización y escrituración de bienes inmuebles, en donde se eliminara al mínimo los requisitos y costos de ello, con el objeto de ampliar la recaudación por concepto de impuesto predial, traslación de dominio, fraccionamiento, fusión y consolidación de bienes inmuebles.

❖ *Paralelamente al otorgamiento de mayores recursos a los municipios, será necesario reforzar los sistemas de control y evaluación, a fin de garantizar el manejo correcto de los fondos públicos federales, estatales o municipales y el cumplimiento de los programas de bienestar social.*

- ❖ *A fin de evitar la imparcialidad y subordinación del órgano interno municipal encargado de la supervisión y fiscalización de los recursos públicos, se propone que el Contralor Municipal sea electo por los regidores de oposición, o bien, que se instituyan ternas en donde la población a través de un plebiscito o referéndum, elijan a la persona idónea para desempeñar ese cargo, en base a su probidad y trayectoria pública.*
- ❖ *El establecimiento de mecanismos de control interno municipal, permitirá la utilización correcta de los servicios públicos; la eficiencia y eficacia en la ejecución de obras y el comportamiento responsable, honesto y transparente de los servidores públicos*
- ❖ *Se propone la creación de contralorías sociales en el ámbito municipal, con el objeto de que la ciudadanía pueda participar en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno.*
- ❖ *Por control social entendemos al conjunto de acciones de organización, supervisión y vigilancia llevadas a cabo por la población, con el fin de asegurar que se manejen honestamente los recursos públicos y se cumplan los compromisos adquiridos por la autoridad.*
- ❖ *Se dice con frecuencia que el municipio representa la cuna de la democracia, ya que es precisamente en el ámbito municipal, en donde el ciudadano puede participar de manera directa en la toma de decisiones y en la creación de programas de trabajo para el beneficio social. Sin embargo, esta práctica no se lleva a cabo en la realidad, ya que por lo general únicamente se toma en cuenta al ciudadano durante los*

tiempos electorales y una vez ganadas las elecciones, el gobernante se olvida de los electores.

- ❖ *En materia de participación ciudadana, se requiere de fortalecer los mecanismos de participación social y de control social del gasto público.*
- ❖ *El involucramiento de la sociedad en las acciones de gobierno, garantizará el manejo transparente de los recursos en beneficio de quien más lo necesite.*
- ❖ *Es necesario hacer más vigorosa la participación de la sociedad en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo municipal, ya que son ellos precisamente, quienes mejor conocen las necesidades de la localidad y en ocasiones la solución de los problemas puede estar en sus manos.*
- ❖ *Los servicios públicos representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de trabajo y la respuesta que esta dando la autoridad local a las demandas ciudadanas.*
- ❖ *La presencia de servicios públicos es la forma directa e inmediata de elevar el nivel de vida de los habitantes de un municipio.*
- ❖ *La evaluación de un gobierno municipal, puede ser llevada a cabo por la población, en base a la calidad o nivel de eficiencia que presentan los servicios públicos municipales.*

- ❖ *La prestación directa de los servicios públicos por parte de los Ayuntamientos, representa la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa que posee el gobierno municipal.*
- ❖ *A fin de mejorar la prestación de los servicios públicos municipales y disminuir los costos de su operación, podrían concesionarse en favor de los particulares, todos aquellos servicios que la iniciativa privada este en condiciones de prestar eficientemente.*
- ❖ *La administración indirecta de los servicios públicos representa una clara alternativa de solución que pueden instrumentar los gobiernos locales para satisfacer las demandas y necesidades de la población; sobre todo cuando un Ayuntamiento carece de los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.*
- ❖ *El fortalecimiento municipal es el camino idóneo para mejorar las condiciones de vida de miles de mexicanos que hoy día habitamos en un municipio.*
- ❖ *Los mexicanos no requerimos de nuevas instituciones jurídicas, ¿para que?, si tenemos al Municipio Libre. Lo que hace falta es dejar de ver al gobierno municipal como botín político. Es hora de eliminar viejas prácticas, en donde la administración pública sea empleada únicamente para beneficiar a un grupo de individuos.*

- ❖ *Lo que se requiere es devolver a la ciudadanía la confianza sobre sus instituciones. Para ello se necesita de un gobierno del pueblo y para el pueblo, integrado por una nueva generación de mexicanos, honestos y comprometidos con el cambio. Pero sobre todo, con deseos de servir a la ciudadanía. Sólo así lograremos un México mejor, en donde se respete el estado de derecho y en donde los mexicanos encontremos mayores oportunidades y mejores niveles de bienestar social. Sólo entonces, podremos salir adelante como Nación.*

BIBLIOGRAFIA

ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc.- Estado de México, Raíces, Federalismo y Futuro, Primera edición, editado por el Instituto Mexiquense de Cultura, México, 1998.

BARANDA, Martha y et. al.- Estado de México, una Historia Compartida, Primera edición, Gobierno del Estado de México - Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1987.

BONILLA DE LEON, Laura Edith y et. al.- Tlalnepantla, una Región en la Historia, Segunda edición, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 1995.

CALZADA PADRON, Feliciano - Derecho Constitucional, Primera edición, Harla, México, 1990.

CEJA RAMIREZ, Ramón.- Curso de Gobierno y Administración Pública Municipal, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, 1999.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Gobierno y Administración Municipal en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- La Administración de los Servicios Públicos Municipales, Guía Técnica # 10, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- El Municipio en México, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.- El Municipio Mexicano, Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1986

ESQUIVEL OBREGON, Toribio.- Apuntes para la Historia del Derecho en México.- Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 1984.

GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo y et. al.- Formas Clave para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales, Primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1994.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.- El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, Primera edición, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996.

HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia y et. al.- Presidencialismo y Sistema Político, México y los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1994.

MORENO, Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1993.

OCHOA CAMPOS, Moisés.- La Reforma Municipal, Cuarta edición, Porrúa, México, 1985.

PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo E.- Monografía Municipal de Tlalnepantla, Primera edición, Gobierno del Estado de México, México,

PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo E.- Tlalnepantla, Tierra de Enmedio, Primera edición, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, 1983

QUINTANA ROLDAN, Carlos F.- Derecho Municipal, Primera edición, Porrúa, México, 1995.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Derecho Municipal, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.- El Municipio, Tercera edición, Porrúa, México, 1998.

ROMERO QUIROZ, Javier.- Testimonios: El Estado de México, Marcos Históricos y Geográficos, Primera edición, Gobierno del Estado de México, México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés.- Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Décima edición, Porrúa, México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés.- Teoría del Estado, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Cuarta edición, Porrúa, México, 1992.

DICCIONARIOS

Universidad Nacional Autónoma de México.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A - CH , Cuarta Edición, Porrúa, México, 1991.

Universidad Nacional Autónoma de México.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D - H , Cuarta Edición, Porrúa, México, 1991.

Universidad Nacional Autónoma de México.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I - O , Cuarta Edición, Porrúa, México, 1991.

Universidad Nacional Autónoma de México.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P - Z , Cuarta Edición, Porrúa, México, 1991.

GUIAS TECNICAS

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Historia del Municipio Mexicano, Guía Técnica de Capacitación Municipal Número 1, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Marco Jurídico y Reglamentación Municipal, Guía Técnica de Capacitación Municipal Número 2, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Administración Pública Municipal, Guía Técnica de Capacitación Municipal Número 3, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.- Control de los Recursos Federales en el Ambito Municipal, Guía Técnica de Capacitación Municipal Número 28, Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

MANUALES

Instituto Nacional de Administración Pública - Banobras.- Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 1, Primera edición, México, 1989

Instituto Nacional de Administración Pública - Banobras.- Manual de Hacienda Pública Municipal. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 10, Primera edición, México, 1989.

Instituto Nacional de Administración Pública - Banobras.- Manual de Control y Gestión Municipal. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Tomo 11, Primera edición, México, 1989.

PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 1994.

Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 1994.

ORDENAMIENTOS LEGALES

Bando Municipal 2000.- Editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Tlalnepantla, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Sexta edición, Mc Graw Hill, México, 1999.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Prontuario de Legislación Fiscal.- Editado por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México que incluye a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, Toluca, México, 1999.

Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.- Editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Tlalnepantla, México, 1998.

Código Financiero del Estado de México.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

WWW.CEDEMUN.GOB.MX.- Centro de Desarrollo Municipal.- Secretaría de Gobernación.-

WWW.TLALNEPANTLA.GOB.MX.- Municipio de Tlalnepantla de Baz - H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz.-