

00721  
169.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

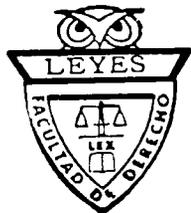
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
FACULTAD DE DERECHO



"LA VIABILIDAD DE LA CREACION DE UN NUEVO  
MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**ANTONIO CASTRO CHAVARRIA**



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

a



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.

# PAGINACIÓN

# DISCONTINUA



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno CASTRO CHAVARRIA ANTONIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA VIABILIDAD DE LA CREACION DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 7 de enero de 2003 y el Lic. Jorge Carlos Adame García, mediante dictamen del 19 de febrero del mismo año me manifiestan haber aprobado 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 HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 11 de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*\*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.*

\*mpm

autorizo a la Dirección General de  
UNAM a difundir en formato elec-  
trónico de mi oficio  
NOMBRE: Antonio Castro Chavarria

A. 7 Mayo 2003  
A. *[Firma]*

b

*Lic. Jorge Carlos Adame García*

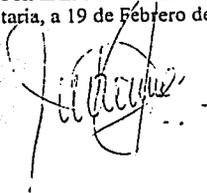
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DOCTOR  
FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO  
Presente.

En relación con el documento que contiene la monografía elaborada por el alumno CASTRO CHAVARÍA ANTONIO, sobre "LA VIABILIDAD DE LA CREACIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO", y que pretende sustentar como tesis de Licenciatura.

Me permito hacer de su conocimiento que se encuentra revisada y concluyo que la misma reúne los requisitos establecidos por esta Facultad de Derecho, para que una vez hechas las correcciones que se señalan en el documento que se remite, proceda su aprobación, debiéndose continuar con los trámites correspondientes.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL-ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, a 19 de Febrero de 2003



c.c.p. Antonio Castro Chavarria

C



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA VIABILIDAD DE LA CREACION DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO" elaborada por el alumno CASTRO CHAVARRIA ANTONIO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., enero 7 de 2003.

ATENTAMENTE

*Felipe Rosas Martínez*

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

A mi asesor,  
Lic. Felipe Rosas Martínez

A mi padre,  
Antonio Castro Avalos

A mi madre,  
Ma. Bernarda Chavarría Cuevas

A mi hermano,  
Dan Izhar Castro Chavarría

A mi hermana,  
Hazel Castro Chavarría

E

A mi novia,  
Adriana Farías Nava

A mis amigos,  
Fernando Iván Chang Roa  
Juan Carlos Mainero Salinas  
Marcelo Canacasco Coronel

f

## INDICE

PAG.

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO

##### NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

1. El municipio, elemento indispensable del estado democrático .....	1
2. Presencia del Municipio en la historia constitucional de México .....	8
3. El Municipio como parte de la Entidad Federativa .....	45
4. Estado de México, gobierno y municipios .....	46

#### CAPITULO SEGUNDO

##### EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

1. Origen histórico del Estado de México como Entidad federativa .....	62
2. Constitución Política del Estado de México de 1917 .....	72
3. Leyes Orgánicas Municipales del Estado de México a partir de la Constitución Política del Estado de México de 1917 .....	78
4. Ley Orgánica Municipal vigente del Estado de México .....	103
5. El Plan de Desarrollo del Estado de México .....	112

#### CAPITULO TERCERO

##### PROBLEMATICA SOCIAL Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO.

1. Los orígenes de ciudad Nezahualcóyotl .....	119
2. Reconocimiento Jurídico de ciudad Nezahualcóyotl .....	133
3. La problemática social de ciudad Nezahualcóyotl en el siglo XXI .....	138
4. La organización político administrativa del Ayuntamiento .....	150
5. Las dificultades del Ayuntamiento para atender la problemática municipal .....	170

#### CAPITULO CUARTO

##### PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA CREACION DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

1. Análisis de la iniciativa de Ejecutivo .....	172
2. Las posturas de los Partidos Políticos .....	193

3. La discusión ciudadana .....	199
4. Viabilidad de la creación de un nuevo Municipio .....	200
5. Perspectivas de la propuesta .....	203
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>205</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>208</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objeto optar por el grado de Licenciado en Derecho, por lo cual se pretende hacer un estudio, en cuanto a la viabilidad de la creación de un nuevo municipio, pero para esto, es necesario saber que las bases de la estructura del gobierno descansan en el municipio y viene a ser la forma de organización política, en la cual podemos ver en forma directa la participación de la sociedad. El estudiar su evolución en el tiempo nos permitirá conocer cual ha sido el papel que ha desempeñado a través de los años en nuestro país, particularmente en el Estado de México, podremos tener una visión mas amplia y una noción mas clara del cambio que vive en la actualidad.

En nuestros días, es mayor la exigencia de la sociedad de tener conocimiento de las acciones que realizan nuestros gobernantes, y es precisamente en los ayuntamientos en donde observamos que la democracia adquiere plena expresión, es por todo esto, que los estados deben fortalecer a los municipios, ya que estos son la base de la organización política y administrativa de los estados.

La ciudadanía en nuestro país cada vez se encuentra mas interesada en los problemas que afecten a su comunidad, es por esto que ahora ellos mismos desean resolver dichos conflictos dentro de la propia comunidad, y la verdad quien mejor que los propios vecinos de una comunidad tienen el conocimiento de sus necesidades y carencias, y en consecuencia, tienen las mejores propuestas para hacerles frente y superarlos.

En razón de la crisis económica que nuestro país enfrenta, ha crecido el desempleo, la pobreza se ha agravado, además de que los problemas sociales han rebasado los límites tolerables, por lo tanto es necesario que se ataque este problema desde el fondo, que es ahí en donde se localizan los problemas y su solución, que es desde luego el municipio.

El tema que me ocupa tiene especial relevancia, ya que se trata de uno de los municipios mas importantes no sólo del Estado de México, sino de toda la República Mexicana, ya que es uno de los municipios mas poblados, ya que cuenta con mas de 1'000,000 de habitantes y territorialmente hablando se encuentra fraccionado en dos partes separadas, de las cuales una de éstas dos desea separarse del municipio de ciudad Nezahualcóyotl, debido a que el ayuntamiento de dicho municipio no muestra interés en satisfacer las necesidades de los habitantes de la zona norte del municipio en comento, como lo son los trámites administrativos, los servicios públicos, la seguridad pública.

En consecuencia, esto ocasiona la falta de identidad de los habitantes de la cabecera municipal con los de la zona norte ya que estos últimos no se sienten vecinos de dicho municipio.

En este estudio, se trata de analizar la posibilidad de que se de la creación de un nuevo municipio en el Estado de México, fraccionando el municipio de ciudad Nezahualcóyotl, siempre y cuando no se afecte al mismo, esto con el fin de que los habitantes de la Zona Norte den solución a todos sus problemas, problemas que cuya solución jamás pudo o quiso resolver el ayuntamiento de dicho municipio.

Se analizará la viabilidad de crear el municipio 125 del Estado de México, el cual llevaría el nombre de "Municipio de Aragón", con el fin de que mejore el nivel de vida de sus habitantes de este nuevo municipio.

El municipio representa la realización de la democracia en su base federal para lograr una República Democrática, es algo articulado que se construye de lo municipal, a lo local, hasta lo federal; por lo tanto la base son los municipios, donde el pueblo debe tener participación directa e inmediata. El municipio como primer orden de gobierno es el instrumento mas adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad, es la instancia donde la democracia tiene su mayor expresión, ya que la elección del ayuntamiento se realiza en forma directa por mayoría de los ciudadanos, e inclusive por los grupos sociales minoritarios.

El primer capítulo del presente trabajo se dedica al estudio de la democracia dentro del municipio, es decir, cómo es necesario el municipio para que exista la misma, así como también veré al municipio a través de los diferentes textos constitucionales que ha tenido nuestro país y se analiza la ubicación del municipio dentro de la entidad federativa y lo que representa para la misma, de igual manera se hace un breve estudio de la estructura política y administrativa del gobierno del Estado de México.

Acerca de la evolución histórica del municipio en el Estado de México, el origen histórico del Estado de México como entidad federativa y de su Constitución Local de 1917, además de sus Leyes Orgánicas, a partir de esta constitución, será el tema en el capítulo segundo, de igual manera se estudiará su actual Plan Estatal de Desarrollo, mientras que en el capítulo tercero se dedica a dar a conocer cuales fueron los orígenes de ciudad Nezahualcóyotl, su problemática social y estructura actual de este municipio, así como la dificultad de su ayuntamiento para satisfacer las necesidades de su vasta población.

En el capítulo cuarto analizaremos la iniciativa que presentan los habitantes de la zona en comento, así como la postura de representantes políticos del Congreso Estatal del Estado de México, la opinión de la población de esa parte del municipio sobre la creación de un nuevo municipio, además de las perspectivas de la propuesta hecha por los ciudadanos de la Zona Norte de Nezahualcóyotl y la posibilidad de que se cumplan sus aspiraciones.

Sabemos que mucho se ha comentado sobre el municipio, de ahí que no pretendemos descubrir algo nuevo al entrar a su estudio, sobre todo en lo que se refiere a sus antecedentes históricos, su evolución y su naturaleza jurídica; no obstante lo anterior, consideramos de especial importancia los cambios que en nuestro país se estén gestando actualmente, en donde, sin lugar a dudas, el municipio deberá jugar un papel fundamental para alcanzar mejores niveles de vida para nuestro pueblo.

Es por ello que el presente trabajo tiene la pretensión de estudiar y analizar lo que beneficiaría más a un sector de un municipio en el cual no se encuentra igualdad entre sus habitantes, siempre y cuando el fraccionamiento de ciudad Nezahualcóyotl beneficie a los habitantes de su actual Zona Norte y de igual manera no afecte a los habitantes de la Cabecera Municipal.

Es mi deseo aportar con el presente estudio, como se puede avanzar en la democratización de nuestra vida municipal, ya que este análisis surge de la petición de los propios habitantes de esta zona para que se constituyan en un nuevo municipio, esta democratización permitirá resolver

j

**muchos problemas que en la actualidad afectan a este municipio en particular y al país en general, todo esto con el fin de que se alcancen mejores condiciones de vida para las comunidades.**

K

## CAPITULO PRIMERO

### NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

#### 1. EL MUNICIPIO, ELEMENTO INDISPENSABLE DEL ESTADO DEMOCRATICO EN MEXICO

Para desarrollar este tema en mi opinión considero importante conocer en primer lugar qué es el municipio y qué es la democracia, con el objeto de que ambos conceptos nos sirvan como punto de partida para explicar en qué punto nos encontramos con respecto a este último concepto.

Existen dos hipótesis fundamentales sobre el municipio: la jus-naturalista o sociológica basada en el hecho de que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano, y la legalista o positivista que sostiene que el municipio es creado por la ley, restándole importancia a las necesidades del grupo humano.

Al respecto, considero que si bien es cierto que el municipio sociológicamente tiene un origen natural, también es cierto que solamente adquiere personalidad jurídica en el momento en que la ley se la reconoce.

Gramaticalmente, la palabra "municipio" proviene del vocablo latino "municipium", que significa, entre otras cosas: 1. "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma". 2. "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento". 3. "El término municipal". 4. "Ayuntamiento".<sup>1</sup> Por otro lado, el Pequeño Larousse nos dice que significa "Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de la ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes".<sup>2</sup>

Asimismo, la palabra municipio se deriva del latín municipium (singular) y éste de manus, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar. Su significado semántico es "el trabajo de la ciudad", de origen romano; del latín municipium, de munis "carga" y civitas "ciudad". En traducción libre podrá decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones y fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio, asumir el cargo de municipio implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

El edil, concejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, las casas y las calles de la ciudad; en razón de ello, se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o bien, se le daba el nombre de edil, que viene de la voz latina aediles, y esta de la voz aedes, que significa casa, de donde edil y edificar son voces que quedan emparentadas.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición 2001, Editorial Espasa. Pág. 1555.

<sup>2</sup> Diccionario Pequeño Larousse, Editorial Larousse, S. A., Edición 1991, Pág. 601.

Atendiendo sus raíces etimológicas, puedo decir que el municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

Ahora bien, con respecto al concepto legal del municipio, debo señalar que nuestra Constitución en su artículo 115 no da propiamente una definición del municipio, sino que más bien lo describe diciendo que: "Los Estados, adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre".<sup>3</sup>

Como puede advertirse, para nuestra Ley Fundamental el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, que en conjunto integran a la federación mexicana. El precepto en comento en sus fracciones I y II establece, entre otras cosas, que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, así como que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Con base en lo anterior, se puede asegurar que para nuestra Constitución Política, el municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce jurisdicción en un determinado territorio, el cual es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de México en su artículo 112 no se aparta del espíritu del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental y señala a la letra: "La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el Municipio libre".<sup>4</sup>

Una definición legal completa y detallada sobre el municipio nos la proporciona el artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dice:

"Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>5</sup>

Como se puede observar, para nuestro sistema jurídico el municipio libre es una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública y se constituye en la base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas.

En relación a mi tema de estudio, a pesar de que existen diversos estudiosos del derecho que han profundizado en el análisis de esta institución, sólo me circunscribiré a comentar algunos puntos de vista de connotados municipalistas nacionales y extranjeros.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>5</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México

El municipio puede definirse a través de múltiples enfoques, entre los que destaca el jurídico-constitucional, encontrándonos también las variantes sociológicas, administrativas y otras. Como es obvio, cada área de estudio le da importancia a determinados aspectos y desestima otros.

Para Calcáneo Arboleya sociológicamente "el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social".<sup>6</sup>

Para el maestro Jesús Castorena, "desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo".<sup>7</sup>

El tratadista Escudé Bartolí estima que "la base del edificio social es el municipio, el cual viene a ser una asociación inmediata a la familia".<sup>8</sup>

En el campo de la política, Martínez Carrasquedo lo ha definido como "entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia".<sup>9</sup>

En tanto que para el profesor Moisés Ochoa Campos el municipio es "una forma sociopolítica de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria".<sup>10</sup> Definiéndolo como "la asociación de vecindad constituida por vínculos locales fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa".<sup>11</sup>

Atendiendo a sus funciones, el municipio es definido como "una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>12</sup> Al respecto, Gomorra nos dice que "el municipio es una forma de descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea y primaria que el Estado reconoce e incorpora a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo";<sup>13</sup> en tanto que para Alcalá Aguilar "el municipio es, en sí mismo, un elemento descentralizador de la existencia jurídica política de los pueblos".<sup>14</sup>

Mientras que para el distinguido municipalista Carlos F. Quintana Roldán el Municipio es "la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la

<sup>6</sup> Calcáneo Arboleya, Elvira, en SEGOB, Democratización Integral, Memoria, t. XV, México, 1983, pág. 310.

<sup>7</sup> Castoreña, Jesús, El Problema Municipal Mexicano, BANOBRAS, México, 1982, Pág. 19.

<sup>8</sup> Escudé Bartolí, Los Municipios de España, citado por: Campos Ochoa, Moisés, El Municipio, su evolución Institucional, BANOBRAS, México, 1981, Pág. 10.

<sup>9</sup> Martínez Carrasquedo, Otto, Vocabulario Municipal Básico, De FONDACOMUN, México, 1987, Pág. 70.

<sup>10</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968, Pág. 22.

<sup>11</sup> Ochoa Campos, Moisés, El Municipio su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México 1981, Pág. 12.

<sup>12</sup> Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México 1990, Pág. 25.

<sup>13</sup> Gomorra González, E. del Carmen, "La Participación Ciudadana: medio de democratización integral: Reforma Municipal, Memoria, t. IX, México, 1983, Pág. 77.

<sup>14</sup> Alcalá Aguilar, J. Luis, "Desconcentración del ayuntamiento y Organización de Agencias y Delegaciones", en SEGOB, Democratización Integral, Reforma Municipal, Memoria, t. XV, México, 1983, Pág. 107.

gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado".<sup>15</sup>

El maestro Sergio Francisco de la Garza señala que: "el municipio es una comunidad natural o necesaria y no solo un producto puramente legal, estrictamente jurídico", y agrega: "es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado".<sup>16</sup>

Para el Doctor Andrés Serra Rojas el municipio "es la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano".<sup>17</sup>

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, lo define diciendo que: "el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. Por consiguiente, el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".<sup>18</sup>

Finalmente, hablar de la naturaleza jurídica del Municipio resulta muy controvertido y además complicado, pues hay autores que pretenden darle un origen natural como es el caso del tratadista Moises Ochoa Campos; no obstante lo anterior, estoy de acuerdo con la postura del doctor Ignacio Burgoa Orihuela, quien sostiene la tesis de que el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad federativa misma, pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeñe. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el municipio.

Por último, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del municipio es la de ser una institución jurídico-política reconocida por el orden jurídico nacional como centro de imputación de derechos y obligaciones, la cual cuenta con una población asentada en un territorio determinado y con un gobierno propio.

Por otra parte, gramaticalmente la palabra "democracia" proviene del griego demos, pueblo y kratos autoridad, que significa 1. "Doctrina Política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2.

<sup>15</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa S. A., Quinta Edición, México 2001, Pág. 6.

<sup>16</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S. A., Décima Segunda Edición, Pág. 227.

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición, Tomo I, México 1968, Pág. 611.

<sup>18</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., Sexta Edición, México 1985, Págs. 873-874.

Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado".<sup>19</sup> Por su parte, el Pequeño Larousse nos dice "Gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía".<sup>20</sup>

Atento a sus raíces etimológicas, podemos asegurar que la democracia es un sistema político en el que participa el pueblo en el gobierno.

"La democracia es un sistema o régimen político, una forma o modo de vida de social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones".<sup>21</sup>

"Hasta hoy la democracia ha sido la auténtica o la supuesta selección de los gobernantes por el voto eventual de las mayorías que forman el cuerpo electoral. La institucionalización de la democracia es el camino más firme de la vida política de una nación".<sup>22</sup>

"En términos generales, la democracia es una forma de gobierno, no del Estado, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo".<sup>23</sup>

"La democracia es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado. Los defensores actuales de la democracia se expresan así: La democracia es una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque está fundada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esta capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre".<sup>24</sup>

Ahora bien, para explicar la democracia, considero prudente hacer referencia a la clasificación aristotélica. "Para Aristóteles el poder del mando puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía Aristóteles una forma pura y una forma impura. Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos, la forma pura de "monarquía", si ese individuo emplea del poder de que dispone en beneficio de todos, la forma impura de "tiranía", ese individuo se da cuando emplea el poder en beneficio de sí mismo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la "aristocracia", si la minoría usa el poder en beneficio de todos, la forma impura de "oligarquía", si el poder solo beneficia a la minoría que lo detenta.

<sup>19</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición 2001 Editorial Espasa, Pág. 744.

<sup>20</sup> Diccionario Pequeño Larousse, Editorial Larousse S. A., Edición 1991, Pág. 297.

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Editorial Porrúa, S.A., Edición Decimotercera 1995, Pág. 591.

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit. Pág. 591

<sup>23</sup> Idem, Págs. 591-592.

<sup>24</sup> Ibidem, Pág. 592



Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "democracia", si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la "demagogia", si se aplica tan solo en servicio de los desposeídos".<sup>25</sup>

Al respecto, cabe hacer referencia al artículo 40 Constitucional que establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según el principio de esta ley fundamental"; en tanto que el numeral 39 de la misma Carta Constitucional dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".<sup>26</sup>

De la clasificación aristotélica y de las disposiciones antes transcritas, puede deducirse que nuestra Constitución se orienta a la forma pura de democracia, al disponer en su artículo 40 el gobierno democrático y éste, implica etimológicamente como ya lo señalamos, un sistema en el que participa el pueblo, toda vez que el numeral 39 establece que todo poder público proviene del pueblo y se crea o erige para su beneficio.

En adición a lo anterior, nuestra Ley Fundamental en su artículo 3º, define a la democracia como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".<sup>27</sup>

Con base en todo lo anterior, es indudable que en México no hemos arribado a la democracia en toda la extensión de la palabra, sino que a partir de 1929 con la constitución del Partido Nacional Revolucionario, nació un sistema de partido de Estado, cuyo control en las elecciones municipales, locales y federales fue rápido y total, pues éstas eran sin competencia, es decir, sin contenido democrático, hasta que en 1988 el Partido de la Revolución Democrática lo puso en peligro de perder la presidencia de la República, que a la postre resultó el detonador de una explosión a nivel municipal, relativamente modesta que con el surgimiento en los últimos años de partidos políticos de oposición a nivel nacional y con capacidad de movilizar y sostener sus posiciones en algunos puntos del país, saltó del plano municipal al estatal y de éste al Nacional, al derrotar en el año 2000 el Partido Acción Nacional al viejo partido de estado, dejando así atrás la etapa del autoritarismo posrevolucionario, para dar inicio a la transición a la democracia, lo que de ningún modo significa que vivamos en consecuencia en un estado democrático, pues como es sabido, la democracia no se agota en una jornada electoral.

Luego entonces, ¿podemos hablar en México de un estado democrático, cuando de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "en 1995 nuestro país registraba la existencia de 91 millones 158 mil 290 mexicanos",<sup>28</sup> de los que "6 millones 222 mil 813 eran analfabetas"?<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Ibidem, Pág. 89.

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1998, Pág. 30.

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, op. cit., Pág. 81.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

¿Y más aún cuando, en el mismo año, "el 15.4 por ciento de las viviendas particulares habitadas tenían pisos de tierra y el 40.2 por ciento tenían techos de materiales ligeros, naturales y precarios, comprendiéndose entre éstos lamina de asbesto, metálica o de cartón, palma, tejamanil o madera y material de desecho. Las primeras, constituían el 17.3 por ciento del total de viviendas particulares habitadas y las segundas el 42.5 por ciento?".<sup>30</sup>

Lo anterior, evidencia que en nuestro México la justicia social ha sido un compromiso incumplido, lo que contraviene en definitiva el concepto de democracia definido por nuestra Constitución, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Y es que la democracia es mucho más que un régimen electoral o incluso político. La democracia es un sistema interactivo en el que nada funciona bien si el conjunto no opera adecuadamente. La economía requiere del Estado de derecho, tanto como la sociedad civil requiere de una vigorosa economía. Y todas ellas requieren de un gobierno —en sus tres órdenes— que haga cumplir la ley y de una sociedad política que le deje trabajar y le facilite los medios para progresar en forma justa y equilibrada.<sup>31</sup>

Los frutos de la reforma electoral se expresaron en el año 2000, nos hemos abierto paso así a mejores cauces de una auténtica democracia representativa. El municipio debe estar en el arranque de los demás caminos para alcanzar el ideal de la consolidación de la democracia en México.

En esas condiciones, hablar de un municipio libre, cuando ya la vía electoral del país ha posibilitado en la realidad una democratización de todos los espacios de la vida personal y colectiva, exige que las grandes inversiones federales de los próximos años disminuyan la distancia que existe entre los habitantes de las localidades y el dominio de su espacio territorial. El Estado democrático que es inaplazable alcanzar no puede edificarse si —en el sentido descrito— el edificio político municipal, base del entramado nacional, persiste en mantenerse como un verdadero laberinto.

Impulsar ahora si el federalismo, equivale a darle vida a 2,432 municipios que no han despertado aún a la vida moderna, democrática, competitiva, esperanzadora para sus habitantes, que llegan al grado de emigrar en búsqueda de oportunidades y de un destino más digno.

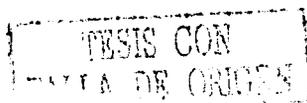
El municipio posee un rango que lo caracteriza y lo diferencia de las distintas instancias de gobierno; su cercanía con la comunidad, por lo cual es considerado como la célula básica del Estado y constituye, sin duda, "un factor decisivo en el crecimiento del país; no ha sido en vano el denominativo que se le ha dado, de ser la célula vital de la consolidación de una patria; es el gran hogar donde se convive íntimamente y donde se pueden apreciar virtudes y/o fallas de una comunidad, manifiestas en el crecimiento de un Estado o Nación".<sup>32</sup>

Finalmente, sostengo que en esta etapa de transición democrática, el municipio tiene que convertirse en el eje de la descentralización política y administrativa, asumiendo a plenitud su personalidad jurídica propia. En lo político, porque es el cimiento de la estructura de poder del

<sup>30</sup> Idem, Pág. 68.

<sup>31</sup> Rubio, Luis. "¿Transitando a la democracia?", en Nexos No.235, julio de 1997.

<sup>32</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La Autoridad Municipal y su compromiso con la Democracia, Primera Edición 1994, Pág. 123.



Estado y en lo administrativo, porque es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad plural como la nuestra. Reconocer al municipio como propósito de un orden más democrático, puesto que lo anterior supone la redistribución regional del poder, requisito de los equilibrios políticos en que debe sustentarse todo sistema democrático y de esta manera favorecer el surgimiento y consolidación de una nueva cultura política, en la cual no se observe al municipio únicamente como una mera circunscripción territorial, o como un simple órgano administrativo, sino como sinónimo de comunidad, de ciudadanos reunidos para la discusión de sus problemas y necesidades fundamentales.

## 2. PRESENCIA DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Antes de entrar al estudio del presente apartado, considero prudente y necesario, analizar la problemática política, económica y social que guardaban los habitantes de la Nueva España y la situación del municipio en la colonia y en la independencia, con el propósito de explicar de la mejor manera el movimiento de independencia y la contribución de los ayuntamientos en esos hechos históricos, que concluirían con el nacimiento de una nueva nación, y desde luego en la historia constitucional de nuestro país.

La realidad social y política al final del virreinato en las antiguas tierras de Anáhuac, explican muchas de las disposiciones y de los movimientos producidos a lo largo del siglo XIX, que de acuerdo con Don Manuel Abad y Queipo, sacerdote español, citado por el maestro Daniel Moreno Díaz, nos dejó una descripción penetrante de las clases sociales, al decir que en 1799 la Nueva España se componía de cuatro millones de habitantes, divididos en tres clases: españoles, indios y castas.

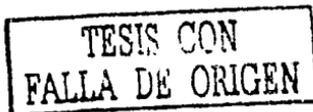
"Los españoles comprendían el diez por ciento del total de la población, y ellos solos detentaban casi toda la propiedad y riquezas del reino. Las otras dos clases, es decir, el 90 por ciento restante, se podían dividir en dos tercios, los dos de castas y uno de indios puros. Indios y castas se ocupan en los servicios domésticos, en los trabajos de agricultura y en los ministerios del comercio y de las artes y oficios, es decir, que son criados, sirvientes y jornaleros de los españoles, resultando entre españoles e indios y castas, una oposición de intereses y afectos que es regular entre los que nada tienen y los que lo tienen todo, entre los dependientes y los señores".<sup>33</sup>

"La envidia, el robo, el mal servicio de parte de los unos; el desprecio, la usura, la dureza de parte de los otros. En América no había términos medios, son todos ricos o miserables, nobles o infames. Los indios y castas se encuentran aislados por su idioma y por su gobierno el mas inútil y tirano, se perpetúan en sus costumbres, usos y supersticiones groseras, que procuran mantener misteriosamente en cada pueblo ocho o diez indios, viejos y ociosos a expensas del sudor de otros, dominándolos con el mas duro despotismo, sin posibilidades de adelantar en su instrucción, de mejorar su fortuna, ni dar un paso adelante para levantarse de su miseria.

Nada mas claro para explicar la violencia de la guerra insurgente en México, al mismo tiempo que para justificar las primeras disposiciones independentistas, tanto de Hidalgo como de Morelos".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México, S. A., Novena Edición 1985, Pág. 37.

<sup>34</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Págs. 38-39.



"¿En este estado de cosas, que intereses puede unir a estas dos clases con la primera y a todas las tres con las leyes y el gobierno? la primera clase tiene el mayor interés en la observancia de las leyes que le aseguran y protegen su vida, su honor y su hacienda o sus riquezas contra los insultos de la envidia y asaltos de la miseria. Pero las otras dos clases que no tienen bienes ni honor ni motivo alguno de envidia para que ataque su vida y su persona, ¿que aprecio harán ellas de las leyes que solo sirven para medir las penas de sus delitos? ¿que afección, que benevolencia pueden tener a los ministros de la ley, que solo ejercen su autoridad para destinarlos a la cárcel, a la picota, al presidio o la horca? ¿que vínculos pueden estrechar a estas dos clases con el gobierno cuya protección benéfica no son capaces de comprender?".<sup>35</sup>

Los acontecimientos políticos en España, a partir de la invasión napoleónica en 1808, produjeron como consecuencia las renuncias de los reyes de España a favor de Napoleón, lo que resultó de enorme alcance en la Nueva España, en virtud de que aumentaron los anhelos de libertad.

En este contexto, el Ayuntamiento de la ciudad de México, dominado por los criollos, y representante del partido independentista, también llamado criollo o americano, en voz del síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, "plantea a la Real Audiencia y al virrey Iturrigaray que se declaren insubstistentes las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando; que se desconozca a todo funcionario que pretenda gobernar a la Nueva España; que el mencionado Iturrigaray gobierne por delegación del Ayuntamiento de la ciudad de México; que se convoque al resto de los cabildos en torno a estas provincias y que los ayuntamientos envíen procuradores (representantes), a fin de celebrar un congreso destinado a conocer los acontecimientos. Más tarde se plantea un congreso nacional formado por representantes de los diversos cuerpos sociales".<sup>36</sup>

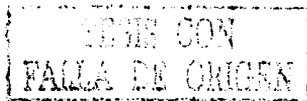
Fue así como se llevaron a cabo cuatro asambleas, presididas por el virrey Iturrigaray, destacando la celebrada el 9 de agosto de 1808, en la que participaron, entre otros, los síndicos y regidores del Ayuntamiento de la ciudad de México, en la cual el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, sostuvo la tesis de la soberanía popular, al afirmar que desaparecido el gobierno de la metrópoli "el pueblo, fuente y origen de la soberanía debía reasumirla", lo que dio lugar a su impugnación por los partidarios de la dominación española, al decir que la tesis de la soberanía popular era una doctrina herética.

Las medidas adoptadas por el virrey Iturrigaray para la reunión del congreso de ayuntamientos y la postura de los criollos, condujeron a idear al partido español, integrado por los comerciantes y el clero, en la conveniencia de paralizar el movimiento emancipador mediante la destitución del virrey Iturrigaray.

En efecto, la reacción del partido español optó por el camino de la violencia y el rompimiento de la legalidad, que a través de un grupo de españoles encabezados por el hacendado Gabriel Yermo, se apoderó del virrey, conduciéndolo preso a la Inquisición la noche del 15 de septiembre de 1808 y apresó a los dirigentes criollos, entre ellos, el Licenciado Verdad y Ramos, reconociéndose al día siguiente por virrey a don Pedro Garibay, lo que a decir del Maestro Daniel Moreno Díaz, "constituyó

<sup>35</sup> Idem, Pág. 40.

<sup>36</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa, S. A., México, Tercera Edición 1990, Págs. 24-25.



el primer golpe de Estado de nuestra historia".<sup>37</sup> A dicho movimiento se le denominó "Golpe de Estado Yermo".

Al día siguiente, con el ánimo de persuadir a los habitantes de la capital de que el pueblo lo había hecho, el nuevo virrey y la Audiencia publicaron "... el pueblo se ha apoderado de la persona del Exmo. Sr. Virrey: ha pedido imperiosamente su separación, por razones de utilidad y conveniencia ... se ha cedido a la urgencia, y dando por separado a dicho virrey, ha recaído conforme a la real orden de 30 de octubre de 1806, en el mariscal de campo D. Pedro Garibay ... está ya en posesión del mando, sosegaos, estad tranquilos ... todo cederá en vuestro beneficio ...".<sup>38</sup>

Como se advierte, los que se habían opuesto y condenado la teoría de la soberanía popular esgrimida por los integrantes del Ayuntamiento de la ciudad de México, ahora apoyaban sus actos en beneficio del pueblo.

A pesar de que los sucesos de 1808 fueron frustrados, no solo denunciaron sino que evidenciaron las graves desigualdades económicas, políticas y sociales imperantes, y simultáneamente abrieron el camino para tomar la ruta de la insurgencia. Los bandos de Hidalgo, Rayón, el Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán, van a situarnos en una nueva dirección: la independencia política y el nacimiento del México constitucional.

Ahora bien, por tratarse de un hecho clave y fundamental en la historia constitucional de México y en la evolución del Municipio en nuestro país, habremos de analizar en primer término la Constitución de Cádiz, que a decir del Maestro Ernesto de la Torre Villar, va a servir de antecedente inmediato a la elaborada en Apatzingán.

#### En la Constitución Española de Cádiz de 1812.

"España que sufrió las consecuencias de la Francia revolucionaria y del imperialismo napoleónico, recibió directamente las ideas constitucionales de aquel país. La abdicación de la familia real y el ascenso de los Bonaparte al trono de España, lleva a Napoleón a sugerencia de Murat, a pensar en la conveniencia de dotar a España de una constitución. Esta idea surgió entre el 27 de marzo y el 16 de mayo de 1808 pudo realizarse gracias a la contribución de O'Farril y Azanza, quienes creyeron conveniente se convocara a ciento cincuenta representantes escogidos entre el clero, la nobleza y las otras clases de la nación española, para ocuparse de las leyes de felicidad de toda España, reconocer sus desgracias que el antiguo régimen ha ocasionado, proponer las reformas y los remedios para impedir la vuelta, sea para la nación en general, sea para cada provincia en particular".<sup>39</sup>

A esa reunión asistió como representante de la Nueva España don José Del Moral y otros más de las provincias ultramarinas. Como base de esa empresa, Napoleón proporcionó un proyecto al cual se hicieron algunas modificaciones poco ajustadas a la realidad española. La presencia de los

<sup>37</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 57.

<sup>38</sup> Idem, Pág. 59.

<sup>39</sup> De La Torre Villar Ernesto, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Primera Edición 1964, Pág. 80.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

hispanoamericanos se marcó por algunas intervenciones, entre otras la de Del Moral que pidió se hicieran concesiones a los mexicanos para atraerlos y consolidar los vínculos de unión.

Van a ser las Cortes reunidas en Cádiz, las que van a elaborar un código más amplio, impregnado de pura esencia liberal convocadas por el Consejo Supremo de Regencia, a las que se dieron cita sesenta y tres americanos y liberales españoles.

Al comenzar sus tareas las cortes de Cádiz, a partir del 24 de septiembre de 1810, es decir, dos años después de la ocupación de España por el ejército francés, en la península quedaban al descubierto, por un lado, los anhelos de libertad y por otro, hacer frente al invasor y, reformar las leyes antiguas; mientras que en la Nueva España los criollos llevaban a cabo movimientos armados. "Las dos conspiraciones principales -la de Valladolid de Michoacán de 1809 y la de Querétaro del año siguiente, esta última con el levantamiento de Hidalgo, como consecuencia- tuvieron ciertos rasgos comunes con los proyectos del Ayuntamiento de la Capital, por cuanto estaban dirigidos por criollos e invocaban el nombre de Fernando VII. Pero adquieren fisonomía particular cuando sus dirigentes deciden soliviantar a las masas de mestizos e indios, actitud que al imprimir tendencia popular al movimiento, lo distancia del espíritu de clase que animaba a los criollos principales".<sup>40</sup>

El código español de 1812 representó uno de los frutos más logrados del liberalismo, un ejemplo que siguieron no sólo los países americanos sino aún algunos europeos. Por otra parte, "el ataque al absolutismo que hicieron durante su elaboración notables diputados, entre ellos Quintana y las reclamaciones de los representantes americanos, aumentaron en vez de disminuirlo, el anhelo emancipador de la América española. Por esas razones la Constitución de Cádiz se encuentra tan ligada a nuestra evolución política".<sup>41</sup>

La Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Colonia el 30 de septiembre del mismo año, a pesar de su escasa vigencia, tuvo efectos en la vida municipal de México, al establecer los elementos básicos de la institución municipal.

En efecto, en el capítulo primero de su título VI, con relación a los ayuntamientos establecía lo siguiente:

"Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos."<sup>42</sup>

Como se advierte, en el precitado numeral se prevé la integración de los ayuntamientos y se precisa su formación, al establecer que se compondrían de alcalde o alcaldes, de regidores y del procurador síndico, presididos por el jefe político y, a falta de éste por el alcalde.

---

<sup>40</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Editorial Porrúa, S. A., Decimotercera Edición, México 1985; Pág. 21.

<sup>41</sup> De La Torre Villar, Ernesto, op. cit. Págs. 82-83.

<sup>42</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 95

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente".<sup>43</sup>

En el dispositivo anterior, se advierten dos hipótesis: en la primera, se previene la integración de los ayuntamientos en los pueblos donde no haya y en aquellos que así convenga y, en la segunda, lo imperativo que resultaba su establecimiento en aquellos que por sí solos o unidos a otros, contaran con un censo de población de mil habitantes, lo que constituye, en nuestra opinión, el primer antecedente jurídico en el que se establece el criterio demográfico como único requisito para integrar ayuntamientos.

"Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su última denominación".<sup>44</sup>

Artículo 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.<sup>45</sup>

Artículo 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador y procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año".<sup>46</sup>

En los preceptos antes transcritos, se puede observar, en el primero, que la Carta gaditana introduce e instituye el principio republicano municipal, al señalar que los ayuntamientos serían electos popularmente y que cesarían los oficios perpetuos; y en el segundo y tercero, que la elección sería anual e indirecta.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

"Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por los menos dos años, donde el vecindario lo permita".<sup>47</sup>

En las anteriores disposiciones, advertimos que para evitar el ejercicio vitalicio de los cargos municipales, determina la no reelección inmediata de sus miembros; es decir, los integrantes de los ayuntamientos no podían ser reelectos para el periodo inmediato, tal como ocurre actualmente en México.

Artículo 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de

---

<sup>43</sup> Idem, Pág. 95

<sup>44</sup> Ibidem, Pág. 96

<sup>45</sup> Ibidem, Pág. 96.

<sup>46</sup> Ibidem, Pág. 96.

<sup>47</sup> Ibidem., Pág. 96.

vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Como se observa, el precepto que antecede establece los requisitos de elegibilidad para ser miembro del ayuntamiento, al señalar que para ser alcalde, regidor o procurador síndico, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; ser mayor de veinticinco años; tener por lo menos cinco años de vecindad en el pueblo donde se efectúe la elección y con residencia en él.

"Artículo .318.- No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que este en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales".

En precepto anterior, se advierte que a los empleados reales en ejercicio de sus funciones como tales, se les prohíbe desempeñar cargos concejiles.

"Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".<sup>48</sup>

Como se advierte, el precepto numeral regulaba con precisión las atribuciones de los ayuntamientos.

---

<sup>48</sup> Ibidem. Págs. 96-97.

"Artículo 322.- Si se ofrecieran obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

"Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".<sup>49</sup>

En el rubro de la hacienda municipal, como se observa, los impuestos se votaban por las cortes y los ayuntamientos quedaban bajo la inspección de la diputación provincial, quien conocería del manejo de los caudales municipales.

En suma, como se observa, todas las disposiciones anteriores, no solo regulaban al ayuntamiento como órgano de gobierno local, sino que también determinaban su integración, la duración del mandato de sus miembros y establecían los asuntos de su competencia.

No obstante todo lo anterior, desde mi particular punto de vista, es menester observar con detenimiento, lo apuntado por el distinguido profesor universitario José Barragán Barragán, al dar cuenta de la confrontación en la que caen los americanos y peninsulares durante las sesiones de las Cortes de Cádiz, cuando dice: "a las castas no solo se les negaba el derecho de ciudad, sino que además se les despojaba de la posibilidad de participar en las tareas concejiles, en la administración futura de la provincia y del ayuntamiento. Incluso se les iba a privar de los oficios concejiles de que han estado en posesión".<sup>50</sup>

Como puede advertirse, la idea de igualdad de derechos para los habitantes de la península y las américas, no era aplicable a estas últimas, pues de lo anotado en el párrafo que antecede, se desprende que a las castas se les privaba del derecho, por incapaces, de autogobernarse, que a decir del referido maestro José Barragán, "no quisieron jamás los diputados peninsulares pensar en la idea de preparar a estos pueblos para su futura autodeterminación, para su inmediata independencia, pues al fin y al cabo eran los aires que corrían por dichas colonias".<sup>51</sup>

Finalmente, se podría decir que el municipio español sirvió de base para el municipio del México Independiente.

### En la Constitución de Apatzingán de 1814

"La expansión napoleónica, la invasión de España, la cobarde abdicación de los reyes ibéricos, fueron asimismo elementos positivos que fortalecieron el movimiento insurgente, y el mejor pretexto

---

<sup>49</sup> Ibidem, Pág. 97.

<sup>50</sup> Barragán Barragán, José, Temas de Liberalismo Gaditano, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición 1978, Pág. 61.

<sup>51</sup> Barragán Barragán, José, op. cit. Pág. 52.

para que los criollos decidiesen gobernarse por sí mismos y no por un monarca incapaz y su ambiciosa e ineficaz camarilla".<sup>52</sup>

"Preciosa oportunidad fue la abdicación de los monarcas españoles, para que el pueblo recuperase sus derechos y ejercitase la soberanía que a él correspondía y que hasta entonces había delegado en sus soberanos. Tal fue el pensamiento de Talamantes, Azcárate y Primo de Verdad y Ramos".<sup>53</sup>

Largo es el inventario de los cargos lanzados a la administración española considerados como factores de descontento:

"a) Dominio tiránico y cruel expresado a través de la esclavitud, la encomienda y el trabajo forzado, provocado más por ambiciones personales, bastardos intereses y pequeñez de miras de muchos conquistadores que por la política de la monarquía española, que si bien se beneficiaba con la sujeción de sus colonias, es también indudable que supo escuchar voces limpias y desinteresadas que le forzarán a preocuparse por el bienestar de sus nuevos súbditos para quienes dio una legislación impregnada de nobles y generosos principios, la cual desgraciadamente no siempre se cumplió.

b) Desigualdad social y económica iniciada con el despojo de metales preciosos, tierras y bosques que sufrieron infinitas comunidades y que continuó con la supremacía de un grupo, el más fuerte técnica y políticamente sobre todos los demás, manteniéndolos en un estado de servidumbre cada día más afflictivo.

c) Torpe política económica que instauró un sistema de enclaustramiento económico que desconsideraba los intereses de las colonias, sus fuerzas productivas, que pugnaban por expandirse, su naturaleza y necesidades vitales y atendía tan solo como demostración de una actitud típicamente colonialista las de la metrópoli que se consideraban preeminentes.

d) Discriminación en la administración civil y eclesiástica de diversos grupos sociales no por razones de raza sino por conveniencia política económica, la cual hizo surgir ya desde el siglo XVI fuerte rivalidad entre criollos y peninsulares. Tal discriminación afectaba la capacidad no sólo administrativa de los nacidos en México, sino sus aptitudes intelectuales. Hacia las clases inferiores dicha actitud se tomó en desprecio y aun en ofensa, pero ella aspiró en todo caso a mantenerlas sujetas negándoles la posibilidad de participar en el gobierno y principalmente autogobernarse".<sup>54</sup>

"Todas esa causas produjeron poco a poco en la maciza y vigorosa estructura nacional que se había ido formando, un vivo impulso de separación representativo de su mayoría de edad, pues había ya perfectamente definido sus propios intereses".<sup>55</sup>

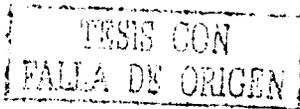
"La conciencia política de los mexicanos se amplió a partir de 1808. Su anhelo de libertad tradujo ya dos finalidades: una emanciparse políticamente y otra, liberarse de las trabas sociales que agobiaban al pueblo. Los promotores de la emancipación deseaban un mejoramiento social y

<sup>52</sup> De La Torre Villar, Ernesto, op. cit. Pág. 18.

<sup>53</sup> Idem, Pág. 19.

<sup>54</sup> Ibidem, Pág. 20.

<sup>55</sup> Ibidem, Pág. 21.



económico que afianzara el progreso material bajo un régimen político que lo hiciera posible, régimen que ellos mismos se darían. Emancipación política y emancipación social fueron los móviles de la lucha por la independencia que tendrían que sostener los novohispanos".<sup>56</sup>

El pequeño grupo que apoyado en el pueblo promovió la transformación de lo que era tan solo un sentimiento, la nación, a una realidad por la que se luchó a partir de septiembre de 1810.

"Tanto Hidalgo como sus compañeros al lanzarse a la lucha lo hicieron como ellos lo afirmaron, "nombrados por la nación mexicana para defender sus derechos", "para ser independientes de España y gobernarnos por nosotros mismos".<sup>57</sup> Bajo estos principios el padre Hidalgo, esbozó un programa de gobierno basado en el ejercicio de la soberanía, ejercida por medio de representantes que el propio pueblo, mediante un limpio ejercicio democrático, eligiera. Estos representantes reunidos en un congreso o asamblea de provincias, deberá organizar al país, deberá, según sus propias palabras "echar los fundamentos de nuestra libertad e independencia".<sup>58</sup>

"En Valladolid, Michoacán, se descubre en 1809 el primer complot, en el que participaban militares, funcionarios y eclesiásticos, los cuales solo fueron amonestados con severidad, detenidos en sus casas o cambiados de sitios".<sup>59</sup>

Al fallar este complot, "la actividad conspirativa no se detiene; en otras ciudades, Guanajuato, Querétaro, Dolores Hidalgo, México, se continuaron las conjuraciones para liberarse de sus tiránicos y oprobiosos dominadores. La conspiración que bajo el argumento de reuniones literarias se tramaba en Querétaro, tolerada por el Corregidor Miguel Domínguez y su esposa Josefa Ortiz, y en la que participaron el cura de Dolores, Miguel Hidalgo, y los capitanes Ignacio Allende y Juan Aldama, al ser descubierta, provocó el chispazo que encendió la guerra insurgente. El 15 de septiembre de 1810 se inició en México una larga lucha que tuvo como finalidad hacer valederos los derechos del hombre y crear una auténtica nación".<sup>60</sup>

"Los esfuerzos de Hidalgo estuvieron encaminados a limitar los poderes públicos, y al disfrute de las garantías individuales consignadas en un código fundamental, en una constitución que no podía violar el Estado, pues los preceptos en ella contenidos son de origen divino y natural, anteriores a los preceptos humanos".<sup>61</sup>

Al delegar Hidalgo en el norte del país en Rayón, el Licenciado Arrieta y en José María Liceaga, el mando del movimiento libertario, éste "se preocupó por dar carácter orgánico al movimiento insurgente, promoviendo en 1811 la Suprema Junta Nacional Americana, compuesta por tres miembros, entre ellos el propio Rayón, como máximo cuerpo de gobierno y elaborando los lineamientos de una constitución que fueron llamados elementos constitucionales".<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Ibidem, Pág. 33.

<sup>57</sup> Ibidem, Pág. 36.

<sup>58</sup> Ibidem, Pág. 37.

<sup>59</sup> Ibidem, Pág. 32.

<sup>60</sup> Ibidem, Pág. 33.

<sup>61</sup> Ibidem, Pág. 37.

<sup>62</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. Pág. 28.

Los elementos constitucionales de Rayón que se caracterizan por privilegiar el ingrediente orgánico (la organización del poder público), no estructura al municipio, aunque reconoce tácitamente su existencia, al decir en sus puntos 20 y 23 lo siguiente:

"20.- Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disensión del Protector Nacional: mas sólo los Patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.

23.- Los representantes serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos, y estos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no solo de las Capitales, sino de los pueblos de Distrito".<sup>63</sup>

Como ya lo señale, según se deduce de los puntos que anteceden, éstos solo admiten la existencia de los ayuntamientos, sin prever su organización y funcionamiento.

Aún cuando el proyecto de Rayón no cobró vigencia, a decir del maestro Tena Ramírez, influyó en las ideas de Morelos, para estimular la expedición de una ley fundamental, es decir, contribuyó, sin duda, en el proceso formativo de la Constitución de Apatzingán.

La Suprema Junta Nacional Americana, gracias principalmente al esfuerzo de Morelos, se convocó "a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos".<sup>64</sup>

"El Congreso Constituyente reunido en Chilpancingo, produjo entre sus frutos más logrados, el Acta de Independencia firmada el 6 de noviembre de 1813, en el templo adaptado como Palacio Nacional".<sup>65</sup> Este hecho histórico representa "la culminación de un largo proceso social y político que llegaba a su fin, la determinación de un pueblo que había alcanzado la mayoría de edad, de liberarse de su metrópoli y de erigirse en un Estado independiente; es la expresión definitiva de su deseo de autonomía, que si bien no se había alcanzado plenamente se proponía como meta o ideal alcanzar, sin escatimar sacrificio alguno".<sup>66</sup>

"Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 por el Supremo Gobierno constituido por José María Liceaga, José María Morelos y José María Cos, con el título Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".<sup>67</sup>

El referido Decreto también conocido como Constitución de Apatzingán, se compone de 242 artículos distribuidos en dos apartados o títulos, denominado el primero: Principios o Elementos constitucionales, y el segundo: Forma de gobierno, y en 28 capítulos, de los cuales seis se agrupan

---

<sup>63</sup> Idem. Pág. 26.

<sup>64</sup> Ibidem. Pág. 28.

<sup>65</sup> De La Torre Villar, Ernesto, op. cit. Pág. 47.

<sup>66</sup> Idem. Pág. 47.

<sup>67</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Págs. 28-29.

en el primer apartado y los veintidós restantes en el segundo. Se destaca el numeral 208, mismo que transcribimos a continuación:

"Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte como sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".<sup>68</sup>

Como se advierte, la Constitución en comento reconoce, aunque en forma precaria, la existencia del municipio, al señalar que los ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema.

Sin embargo, como sostiene el tratadista José Francisco Ruiz Massieu "no debe desconcertar que los intentos constitucionales de la insurgencia y más tarde de los primeros años de la independencia, no reparan mayormente en el municipio. La parquedad, en unos casos, y la omisión, en otros, se explica por la concurrencia de dos factores principales: algunos de esos intentos se dieron antes de que triunfara en definitiva el movimiento independentista, y la regulación de la institución municipal parecía inoportuna e irrelevante, cuando se oscilaba entre soluciones constitucionales de mayor entidad República / Monarquía; Federalismo / Centralismo".<sup>69</sup>

#### En la Constitución Federalista de 1824

Antes de entrar al estudio de esta Carta Constitucional, resulta necesario, en mi opinión, referirnos de nueva cuenta a la Constitución gaditana, que como ya lo señalamos fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, la cual fue "suspendida por el virrey Venegas y restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Departamentales".<sup>70</sup>

Mediante Decreto de fecha 14 de mayo de 1814, de Fernando VII, se restauró el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes de Cádiz, mismo que fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, con lo que concluyó la precaria y limitada vigencia de la carta decretada en Cádiz en 1812.

Sin embargo, "un movimiento revolucionario encabezado por los militares Quiroga y Rafael Riego, obligó a Fernando VII en el mes de marzo de 1820 a restablecer la Constitución de Cádiz, jurándola en Nueva España el virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año y de acuerdo con ésta se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para la Nueva España".<sup>71</sup>

Entre tanto, en el mismo año, en la Nueva España eran pocas las fuerzas que luchaban por la emancipación, solo Vicente Guerrero y Pedro Ascencio, mantenían la rebelión hacia el sur del país,

---

<sup>68</sup> Idem, Pág. 53.

<sup>69</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. Pág. 28.

<sup>70</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 59.

<sup>71</sup> Idem, Pág. 59.

Por otra parte, el partido español de la capital de Nueva España, al considerar que era inevitable la independencia, y ser contrarios a la reimplantación en México de la carta gaditana, efectuaron reuniones en la iglesia de La Profesa con el propósito de adelantarse a los acontecimientos, encabezando una emancipación pacífica y parcial, participando en éstas Agustín de Iturbide, quien fue designado por el virrey Apodaca para dirigir la campaña del sur, el que acompañado por una poderosa fuerza para combatir a Guerrero y Ascencio, quienes resistían heroicamente y le derrotan en acciones no muy importantes. En tales condiciones, el antiguo coronel realista, Agustín de Iturbide, intuye que la independencia solamente se consumará con la colaboración e intervención de los antiguos insurgentes, unidos a los realistas.

Para lo anterior, tiene una red epistolar, ante la mayoría de los jefes de las tropas virreynales, logrando la adhesión de casi todos los militares virreynales, a quienes les ofrece conservar sus privilegios. Respecto a Guerrero y Ascencio, el segundo muestra gran recelo, en tanto que el primero por lograr la independencia política accede de manera abnegada a secundar a Iturbide, al considerar que el fin esencial de la lucha es la emancipación y el 24 de febrero de 1821 firma el Plan de Iguala, de cuyos puntos se desprenden con precisión los propósitos de sus autores, pues según el Maestro Daniel Moreno Díaz "en el fondo lo que se buscaba era la persistencia de un orden social y económico contra el que habían luchado los primeros insurgentes".<sup>72</sup>

"El Plan se cumplió en cuanto a obtener la pacificación, en virtud de que la mayoría de los jefes virreynales aceptaron la nueva situación, aceptación explicable porque conservaban sus fueros y privilegios. Además, porque contó con el casi total apoyo del clero, en esa época de indiscutible influencia. Por ello es que puede decirse que todo se encaminaba a la emancipación en los momentos en que arribó a México el último virrey".<sup>73</sup> El plan antes citado, no contiene lineamiento alguno sobre la vida municipal.

Los tratados de Córdoba suscritos el 24 de agosto de 1821 por Juan O'Donojú, el último virrey español, y por los señores Agustín de Iturbide, José Domínguez y José Joaquín Herrera, mediante los cuales se reconoce la independencia de la nueva nación, que en lo sucesivo iba a llamarse imperio mexicano, sin contener ninguna prescripción municipal.

Los tratados de Córdoba, en sus artículos 6º, 7º y 8º decían que "se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les conceden los artículos siguientes; que la junta de que trata el artículo anterior se llamará Junta Provisional Gubernativa y que será individuo de la Junta Provisional de Gobierno el teniente general don Juan O'Donojú. Por otra parte, en sus artículos 2º y 3º señalaban que el gobierno del imperio sería monárquico constitucional moderado y que para tal efecto sería llamado a reinar en el imperio mexicano, en primer lugar el señor don Fernando VII, Rey católico de España".<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 98.

<sup>73</sup> Idem, Págs. 98-99.

<sup>74</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 117.

La Junta Provisional de Gobierno, se instaló el 28 de septiembre de 1821 y eligió como presidente a Iturbide, comenzando sus actividades por la convocatoria al primer Congreso Constituyente.

Electo el Congreso Constituyente, aprobó el Plan de Iguala, mientras que en España, las Cortes por voto del 13 de febrero de 1822, fue rechazado el Tratado de Córdoba, con lo que las posibilidades de un monarca español resultaban imposibles. Sin embargo, fue hasta el mes siguiente cuando se conoció el rechazo de las cortes hispanas, lo que provocó un motín encabezado por el sargento Pío Marcha, quien traía tras de sí a todo el partido conservador mexicano, el que a la postre proclamó a Iturbide como Emperador, hecho que fue legalizado por el Congreso el 20 de marzo de 1822, que formuló el texto del juramento que debía prestar el Emperador, aceptando la Constitución hispana de 1812.

La asamblea fue disuelta el 30 de octubre de 1822, al chocar en más de una ocasión con Iturbide. El 6 de diciembre del mismo año los generales Quintanar y Santa Anna se rebelan en contra del imperio. El primero de febrero de 1823 se proclamó el Plan de Casa Mata, en el que se postulaba la reinstalación del Congreso y la república federal. Reinstalado el Congreso y ante las dificultades de conciliar, Iturbide abdica como emperador. El 31 de marzo de 1823, el Congreso, por considerar ilegal su proclamación, decretó la nulidad de todos los actos del imperio, el cual no alcanzó a establecer bases administrativas y mucho menos constitucionales, pues apenas creó la Junta Nacional Instituyente, y expidió en Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, aprobado el 10 de enero de 1822, con el propósito de disponer de un ordenamiento básico en tanto se elaboraba la Constitución del nuevo Estado.

El precitado reglamento, en sus artículos 91, 92 y 95, dispone que "subsistan los ayuntamientos con sus actuales atribuciones; que en los pueblos que carezcan de idoneidad, se elijan uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico, los cuales estarían sujetos a la inspección de los jefes políticos".<sup>75</sup>

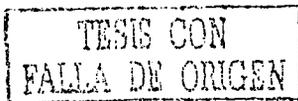
El 8 de abril de 1823 el propio Congreso anula el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba y a partir de ese momento, se hace la designación de un nuevo ejecutivo que es asumido por un triunvirato integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, los dos primeros antiguos insurgentes y el tercero, ex soldado virreynal y como suplentes Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero; es decir, mayoría de parte de los antiguos insurgentes o de sus partidarios.

El primer Congreso Constituyente que cesó en sus funciones hasta el 30 de octubre de 1823, en sesión de esa misma fecha, se declaró convocante y se inclinó decisivamente por la federación, al expedir el 12 de junio de dicho año el siguiente decreto:

"El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme nueva convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación".<sup>76</sup> Correspondiendo entonces

<sup>75</sup> Idem, Págs. 142-143

<sup>76</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 108.



al Segundo Congreso Constituyente expedir primero el Acta Constitutiva de la Federación y después la Constitución Federal de 1824.

Una vez celebradas las elecciones, el Segundo Congreso Constituyente se reunió el 30 de octubre de 1823 y una vez resuelta la opinión del sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que iban a chocar en esta asamblea. En las elecciones habían influido los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, de manera que habla una tendencia en los nuevos diputados, por la federación.

El 31 de enero de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación, lo que constituye el primer documento jurídico, expedido con todas las formalidades, para establecer el sistema republicano y federal en nuestro país.

El proyecto de constitución federal aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el primero de abril del mismo año, bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; se firmó el 4 siguiente y el 5 la publicó el Ejecutivo.

La Carta Constitucional en comento consta de 171 artículos, divididos en 8 títulos. Su artículo 4º establece por primera vez como forma de gobierno de nuestro pueblo la republicana, representativa, popular y federal y en su numeral 161 contempla la libertad de los estados miembros para adoptar las medidas concernientes a su régimen interior sin contravenir tanto la propia Constitución como el Acta Constitutiva de la Federación, como puede apreciarse a continuación.

"Artículo 4º.- La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal"<sup>77</sup>.

Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

I.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva".<sup>78</sup>

Como consecuencia de lo anterior, afirmamos que la Constitución en comento no contiene prevención alguna sobre el régimen municipal, lo cual propició que los Estados se encargaran de hacerlo basándose para ello en la Constitución hispana de 1812.

Al respecto, el tratadista José Francisco Ruiz Massieu señala que "el federalismo fue el gran tema de 1824 y por ello los representantes se empeñaron en definir con sabiduría las relaciones entre los poderes nacionales y los estados – en la distribución de competencias – así como en desenvolver el principio de división de poderes. La cuestión municipal, al quedar reservada a la esfera estatal, quedaba encargada a los constituyentes locales y, en su caso, a los legisladores ordinarios de los estados".<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ibidem. Pág. 168.

<sup>78</sup> Ibidem. Pág. 191.

<sup>79</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. Pág. 32.

En este contexto, podemos concluir que en el Segundo Congreso Constituyente, que se formó a la caída del imperio ya no se debatió por república / monarquía, al ser sustituido por la polémica federación / república central. La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, tiempo durante el cual permaneció sin modificación alguna hasta su abrogación.

### En la Constitución Centralista de 1836

De la compleja diversidad de preferencias políticas que después de la caída de Iturbide, surgieron dos partidos: el liberal y el conservador. El liberal era llamado del progreso y era partidario de la forma de gobierno republicana, democrática y federalista; el conservador, era partidario del centralismo y de la oligarquía de las clases preparadas.

El primer suceso significativo de la contienda entre dichos partidos, se efectuó entre los años 1832 a 1834, cuando el vicepresidente Valentín Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso llevar a cabo reformas en los ámbitos de lo eclesiástico y militar, cuyas clases respondieron en contra de tales proposiciones y como efecto produjo una división en el partido liberal o progresista, al desligarse un grupo que significó la génesis del partido de los moderados que bajo la vasta denominación de liberales se apartaban de los puros, motivo por el cual el partido del progreso se dividió en ardientes y moderados y estos últimos se sumaron al partido conservador, sin renunciar a sus principios liberales, coalición que finalmente frenó la reforma propuesta por Gómez Farías.

"En el siguiente Congreso federal que se constituyó en 1835, los conservadores obtuvieron mayoría".<sup>80</sup>

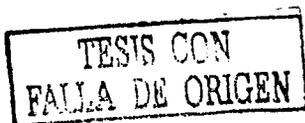
Con base en lo anterior, los centralistas monopolizan el poder y consecuentemente abrogan la carta liberal de 1824 al aprobar la ley constitutiva de 23 de octubre de 1835 que con el nombre de bases constitucionales para la nueva Constitución, fue promulgada el 15 de diciembre del mismo año.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

De las seis leyes restantes que ya no se publicaron por separado sino conjuntamente, la segunda ley fue la más combatida pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ésta se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, como un medio extraordinario para impedir que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar el límite de sus atribuciones, según lo había enunciado en términos generales el artículo 4º de las Bases Constitucionales, como puede advertirse de las singulares atribuciones conferidas en el artículo 12 de la segunda ley. El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 1836 y fue promulgada el 30 de diciembre del mismo año.

La sexta ley, denominada "División del territorio y Gobierno Interior de los Pueblos", tiene especial relevancia para nuestro estudio, pues en diversos numerales habla de los ayuntamientos, mismos que a continuación se transcriben:

<sup>80</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 199.



"Artículo 1º.- La República se dividirá en Departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en Distritos y estos en Partidos.

Artículo 4º.- El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

Artículo 5º.- Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años pudiendo ser reelectos"<sup>81</sup>.

Como se advierte, los Estados son suprimidos o sustituidos por los Departamentos, cuyos gobiernos quedan a cargo de los gobernadores, nombrados por el gobierno general, a propuesta en terna de las juntas departamentales, hoy legislaturas estatales.

Artículo 7º. Toca a los gobernadores:

"VIII.- Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta la gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.

IX.- Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos"<sup>82</sup>.

Los gobernadores, según se observa, tenían una excesiva injerencia en los asuntos municipales al quedar facultados con acuerdo de la junta departamental (hoy legislatura local), para suspender ayuntamientos, de cuyo ejercicio de esta atribución debían informar al gobierno general (presidente de la República), para que éste procediera a su confirmación o rectificación.

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en el año de 1808, en los puertos que lleguen 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.

Como se observa, en el precepto anterior, se estableció la obligación de crear ayuntamientos en las capitales de los departamentos y, en su caso, de restablecer los que existían en el año de 1808, e incrementaba el número de habitantes para su erección, con relación a lo señalado en la Constitución de Cádiz; y en los puertos y pueblos con un censo de población de cuatro mil y ocho mil habitantes, respectivamente, y en aquellos lugares con una población menor a las anteriores, las juntas departamentales designaban jueces de paz, de acuerdo con los gobernadores de los departamentos.

Por otro lado, como puede observarse, resulta de suma importancia para nuestro trabajo, lo dispuesto en el numeral 22 del ordenamiento en consulta, al establecer que habrá ayuntamientos

<sup>81</sup> Idem, Pág. 239.

<sup>82</sup> Ibidem, Pág. 240.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil"<sup>83</sup> lo que en nuestra consideración es requisito indispensable para crear un nuevo municipio, independientemente de advertirse incremento demográfico con relación a la Constitución que le precedió.

"Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Como se advierte, la Constitución en comento ratifica el principio republicano municipal, introducido por la Carta gaditana, al determinar que los ayuntamientos serían electos popularmente, cuyo número de integrantes era fijado por las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores.

Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II.- Vecino del mismo pueblo.
- III.- Mayor de veinticinco años.
- IV.- Tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

El precepto antes transcrito, establecía los requisitos de elegibilidad para ser miembro del ayuntamiento, que prácticamente resultan ser los mismos a los previstos en la Constitución de 1812.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que no se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

En el numeral anterior, advertimos que no solo se definían los asuntos de la competencia municipal, al encomendar a los ayuntamientos las obras de infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos, sino que lo hace siguiendo lo previsto en el artículo 321 de la Constitución española de 1812

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso de las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción a esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas".<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem, Pág. 244.

<sup>84</sup> Ibidem, Pág. 244.

En adición a lo anterior, según se observa en el numeral precedente, que también los ayuntamientos desempeñaban el papel de conciliadores en los tribunales y participaban en la administración de justicia.

"Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Se advierte en el numeral anterior, que entre otros, los cargos concejiles eran irrenunciables sin causa legal; en caso contrario, la renuncia debía ser aprobada por el gobernador.

Artículo 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores, y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás".<sup>85</sup>

Las atribuciones, entre otros, de los miembros del ayuntamiento y la suplencia de éstos. Según se observa, quedan sujetas a la regulación de la legislación secundaria.

Por otra parte, los ayuntamientos carecían de facultades para iniciar leyes y de reglamentación, al estar éstas atribuidas a las juntas departamentales y a los gobernadores, en los ramos de legislación y reglamentación municipales, respectivamente.

En efecto, la ley tercera disponía lo siguiente:

Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de leyes:

III.- A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Como se advierte, correspondía a las juntas departamentales la iniciativa de leyes ante el congreso general de la nación, en los ámbitos de la administración municipal.

Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales:

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

La facultad de reglamentación municipal, según se observa, estaba reservada a las juntas departamentales y a los gobernadores, lo que significaba una clara injerencia de estos últimos en la institución municipal, en perjuicio de los ayuntamientos.

Por lo que hace a las facultades de los prefectos y subprefectos, en la sexta ley de la Constitución en comento, se establecía lo siguiente:

---

<sup>85</sup> Ibidem, Pág. 244.

Artículo 18.- Toca a los prefectos:

III.- Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

Artículo 19.- En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto.

Artículo 21.- Las funciones de subprefecto en el partido, son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio, al gobernador.

La Constitución en comento tampoco reconocía la autonomía de los ayuntamientos, pues según observamos en los artículos precedentes, sus funcionarios estaban sujetos a la autoridad de los prefectos y subprefectos, nombrados los primeros por el gobernador y ratificados por el gobierno general (presidente de la República), y los segundos, designados por los prefectos y aprobados por el gobernador, tal como se desprende de la lectura de los numerales 16 y 19 de la ley sexta de la Carta de que se trata.

El 20 de marzo de 1837 quedan suprimidos los ayuntamientos y los alcaldes son reemplazados por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos y aparecen los apoderados de los pueblos.

Para finalizar, afirmamos que la constitución centralista en comento posee mayor contenido municipal que la que le precedió, pues ésta dejó a las constituciones estatales la regulación del municipio.

Bajo este marco, el Doctor Manuel Añorve Baños, advierte que "no obstante lo nefasto del centralismo en general y el repudio popular a esta Constitución, por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional".<sup>86</sup>

Lo anterior, en mi opinión, resulta explicable si tomamos en consideración que en el centralismo solo se cuenta con una sola Constitución, la nacional, y al desaparecer los estados quedan sin efectos las constituciones locales, en las cuales se encontraba regulada la institución municipal, propia de sus regímenes interiores y en su lugar se instituyen los departamentos, que carecen tanto de facultades constituyentes como propiamente legislativas, motivo por el cual, lo más razonable era elevar a los ayuntamientos a rango constitucional, pues de lo contrario hubieran desaparecido de la legislación vigente en ese entonces.

#### En las Bases Orgánicas de 1843

"Desde el principio de la vigencia de la Constitución centralista de 1836, los federalistas acometieron contra ella, a través de conjuraciones o pronunciamientos militares que por no ser extinguidos dejaban de renacer".<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Añorve Baños Manuel, Servicios Públicos Municipales, Editorial Porrúa, S. A., Última Edición 1998. Pág. 43.

<sup>87</sup> Tena Ramirez, Felipe, op. cit. Pág. 249

La administración de Anastasio Bustamante, iniciada en abril de 1837, en aproximadamente un año ocho meses ensayó cuatro ministerios; el último de ellos integrado por federalistas moderados, Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla, estuvo a punto de volverse a la Constitución de 1824, al proponer al Consejo de Gobierno, previsto en el numeral 21 de la Ley Cuarta y a las Cámaras que el Congreso, se declarará convocante, y con ese carácter llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en un plazo de seis meses dictaran una nueva constitución. La propuesta fue rechazada por casi todos los consultados y como por otro lado, los integrantes del Supremo Poder Conservador hicieron caso omiso a la cita que les hizo el ministerio, éste renunció a los tres días.

La desaparición del gabinete agravó las diferencias entre los cuatro criterios que en esos momentos se disputaban el triunfo: el de los centralistas que simplemente sostenían la constitución de 1836; el de los centralistas que sin variar el sistema, pedían modificaciones en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que tendían a la restauración del sistema de 1824; el de los federalistas radicales, para quienes resultaba insuficiente el sistema federal, sino que era necesario continuar las reformas de 1833.

Ante este estado de cosas, "el presidente Bustamante promovió la fusión de los partidos, haciendo que todos transijan sin triunfar sus respectivas pretensiones y dejando para después de la guerra (con Francia), cualquier arreglo o reforma que conviniera a las instituciones".<sup>88</sup>

Rehabilitado Santa Anna después del deshonroso papel que hizo en Texas, por la acción de Veracruz en contra de los franceses, fue designado en enero de 1839 para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante. Santa Anna después de efectuar varias reuniones con los políticos del día, acordaron que el Congreso que estaba en funciones ejerciera las de constituyente y como tal reformara la Constitución.

En seguida, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio de 1839 una iniciativa ante el Consejo de Gobierno, con la finalidad de activar al Supremo Poder Conservador para que declarara que el Congreso ejercería funciones constituyentes, sin esperar el tiempo previsto por la misma Constitución y quedando siempre a salvo la forma del actual sistema.

Una vez que el Supremo Poder Conservador entró al estudio del asunto, el 9 de noviembre de 1839 aprobó el dictamen emitido por don Manuel de la Peña y Peña que autorizaba las reformas y dos días después fue publicada, quedando así investido el Congreso de la función constituyente.

Tras una rebelión frustrada de los federalistas, encabezada por Gómez Farías, iniciada el 15 de julio de 1840 en la capital de la República, fue aprehendido el presidente Bustamante quien después fue liberado por el general Valencia. Estos hechos motivaron a la Cámara a ocuparse en las reformas a la Constitución de 1836; para tal efecto, tomó en consideración el proyecto de reforma presentado el 15 de junio del mismo año; sin embargo como poco había hecho en relación a sus tareas constituyentes, el primero de julio de 1841, el presidente Bustamante recomendó al Congreso el pronto despacho de las reformas constitucionales.

---

<sup>88</sup> Idem. Pág. 250.

El 8 de agosto de 1841, el general Mariano Paredes y Arillaga, proclamó en Guadalajara un plan, con la finalidad de convocar un congreso nacional extraordinario, con facultades para ocuparse exclusivamente de reformar la Constitución. Otro plan similar fue proclamado por el general Valencia en la Ciudadela el 4 de septiembre de 1841. Poco después los generales Valencia y Paredes y Arillaga, reconocieron como general en jefe a Santa Anna, firmando el 28 de septiembre del mismo año las Bases de Tacubaya, en las que expresaron: cesaron en sus funciones los poderes llamados supremos, con excepción del judicial; se convocaba a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional; se convocaría a un nuevo Congreso. Santa Anna fue elegido presidente y Bustamante se ausentó del país. Había concluido la vigencia de la Constitución centralista.<sup>89</sup>

"Las elecciones revelaron que el país comenzaba a adquirir madurez política, ya que a pesar del sistema electoral, representantes de los diversos grupos llegaban a la asamblea".<sup>90</sup>

Una vez integrada la Comisión de Constitución, se presentaron dos proyectos, uno minoritario firmado por Otero, Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros. "El proyecto de la mayoría y el voto particular se inclinaban por el sistema representativo con orientaciones hacia la federación, aunque moderado".<sup>91</sup>

El proyecto de la mayoría fue devuelto a la comisión; entre tanto, se discutía el de la minoría. Este último proyecto en su artículo 20 establecía como forma de gobierno el sistema republicano, representativo, popular y federal, y en su numeral 21 se divide al país en Estados; agregando en el artículo 24 que "la administración interior de los Estados será libre e independiente, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal".<sup>92</sup>

En el citado proyecto no se hace referencia al régimen municipal, pues seguramente su reglamentación se pretendía dejar en manos de las entidades federativas, como puede deducirse del último numeral antes enunciado.

El referido instrumento constitucional, si bien es cierto que no cobró vigencia, no es menos cierto que puede considerarse el antecedente directo para el dictado de las Bases Orgánicas de la República Mexicana expedidas en 1843.

Santa Anna descontento con lo anterior, se retira por un tiempo a Manga de Clavo, para dirigir y observar los acontecimientos sin la responsabilidad de jefe del ejecutivo.

El 26 de octubre de 1842 tomó posesión de la presidencia el general Nicolás Bravo.

La Comisión formuló el 3 de noviembre del precitado año un nuevo proyecto de constitución, iniciando su discusión el 14 del mismo mes y año, el cual fue atacado por la opinión conservadora y por la prensa leal al gobierno y éste, por su parte expresaba abiertamente su inconformidad con la obra del Congreso, calificándolo como un "código de la anarquía".<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Ibidem, Págs. 251-252.

<sup>90</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 140.

<sup>91</sup> Idem, Pág. 141.

<sup>92</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 355.

<sup>93</sup> Idem, Págs. 304-306.

En respuesta a lo anterior, a decir del maestro Daniel Moreno Díaz "se impulsó una rebelión contra los congresistas con un acta levantada en Huejotzingo, Puebla: El gobierno se inclinó obediente ante su propia farsa y ordenó la disolución de la cámara por un decreto que, como quien dispone el acto más baladí de simple administración, prevenía la reunión de una junta de personas nombradas por el Ejecutivo, que se encargaría de formar las nuevas bases constitutivas de la nación".<sup>94</sup>

"El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República Nicolás Bravo, designó a 80 notables que integrando la Junta Nacional Legislativa se encargarían de elaborar las bases constitucionales".<sup>95</sup> "Instalada la junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría que su actuación no se limitaría a formular simples bases constitucionales, sino que resolvió que daría de una buena vez una Constitución; discutido que fue el proyecto y sus artículos aprobados casi siempre por unanimidad, fue aprobado éste, dándosele por nombre el de Bases Orgánicas de la República Mexicana, misma que fue sancionada por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia), el 12 de junio de 1843 y publicadas al día siguiente y su vigencia se prolongó hasta el mes de agosto de 1846".<sup>96</sup>

La Constitución centralista en comento, llamada "Bases de la Organización Política de la República Mexicana, en su artículo 4º reguló lo concerniente al régimen municipal, al establecer: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades".<sup>97</sup>

Asimismo, en el artículo 134, "De las facultades de las Asambleas Departamentales", en su fracción X alude a los municipios al disponer: "Hacer la división política del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía urbana y rural", y en la fracción XIII señala: "Aprobar los planes y arbitrios municipales de los gastos de las municipalidades".<sup>98</sup>

Como se advierte, las Asambleas Departamentales poseían amplias facultades en materia municipal: establecer los municipios y expedir sus ordenanzas, así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios (impuestos municipales) y los presupuestos de egresos municipales. Con excepción de las facultades apuntadas, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836.

Bajo este marco resulta conveniente destacar la cita que el Doctor Manuel Añorve Baños refiere en su obra "Servicios Públicos Municipales", cuando dice Teresita Rendón Huerta que: "El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes tenían derecho a elegir ayuntamientos. Los padrones debían integrarse con los datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales: el ayuntamiento compuesto por municipios y síndicos; estos últimos con la representación jurídica del ayuntamiento; la asamblea municipal con carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva la desempeñaba el alcalde".<sup>99</sup>

<sup>94</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 141.

<sup>95</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 403.

<sup>96</sup> Idem. Pág. 403.

<sup>97</sup> Ibidem. Pág. 406.

<sup>98</sup> Ibidem. Págs. 426-427.

<sup>99</sup> Añorve Baños, Manuel, op. cit. Pág. 45.

## En la Constitución Federal de 1857

Después de la promulgación de la Constitución de las Siete Leyes, el poder público se vio abrumado con las dificultades de la guerra con Estados Unidos de Norteamérica, sin estabilidad y desunión alarmante, una hacienda pública en bancarota y el territorio nacional desmembrado; bajo estas circunstancias el maestro Tena Ramírez califica con acierto que el período de vigencia de la Carta Constitucional en comento "es el mas turbulento que registra la historia de México"<sup>100</sup> y por ende la situación exigía detener las discordias entre las diferentes tendencias políticas y restablecer el orden constitucional.

El Congreso Extraordinario Constituyente, con fecha 22 de abril de 1847, comenzó a discutir el Acta de Reformas formulada por don Mariano Otero, integrante de la comisión de Constitución, mediante voto particular; la discusión concluyó "el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22".<sup>101</sup> En virtud de lo anterior, queda restablecido el sistema federal y entra en vigor la Constitución de 1824, lo cual significó que los Departamentos fuesen substituidos por los Estados. El Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue substituida la institución de las prefecturas.

La segunda República federal cayó bajo la forma de gobierno personal de Santa Anna, la cual, desde luego, implantó las Bases Orgánicas de la última República centralista. Pocos cambios se registraron en la vida institucional del municipio. La lucha por México se centraba entre dos bandos o tendencias. Una de estas tendencias, la centralista era auspiciada por los conservadores que querían ayuntamientos no electivos. La otra tendencia de carácter federalista, era auspiciada por los liberales que deseaban ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado integrado por Estados libres y soberanos.

El primero de marzo de 1854 el Coronel Florencio Villareal proclamó en Ayutla el Plan de este nombre. En su formación habían participado Juan Álvarez, el coronel retirado Ignacio Comonfort, que pertenecía al grupo de los moderados; Eligio Romero por los puros y los militares Tomás Moreno y Florencio Villareal.

Diez días después de firmado el Plan de Ayutla, es decir, el 11 de marzo de 1854 la guarnición de Acapulco lo aceptó y acordó invitar al coronel Ignacio Comonfort para hacerse cargo del mando de la plaza y se pusiera al frente de sus fuerzas, quien aceptó dicha invitación, con la observación de que el Plan requería algunos cambios, los cuales fueron aprobados e incorporados al programa de la revolución. Los episodios militares culminaron "el 9 de agosto de 1855 cuando Santa Anna abandonó el poder, ahora sí, definitivamente.

Al triunfo de la revolución de Ayutla, Comonfort fue nombrado presidente substituto el 11 de diciembre de 1855, quien con base en el Plan del mismo nombre y mientras se elaboraba una nueva Constitución, expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

El ordenamiento antes citado, en lo relativo a la situación municipal, en su artículo 117 fracciones XIII, XVI y XXVII, atribuye a los gobernadores las facultades de "hacer la división política del territorio

<sup>100</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 404.

<sup>101</sup> Idem, Pág. 441

del Estado, establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas respectivas; aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades y aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos, sin cuyo requisito serán nulos y autorizar los gastos extraordinarios que acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad pública. Por otra parte, en el numeral 120 otorgaba a los jefes políticos las atribuciones señaladas a los gobernadores.

Las disposiciones anteriores, nos permiten advertir que se trata de una copia del artículo 134 en sus fracciones X y XIII de la última Constitución centralista, con independencia de que observamos que los ayuntamientos se encuentran sujetos a la autoridad de los gobernadores y a una excesiva injerencia de éstos en los asuntos municipales.

Con la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, expedida en 1856, los ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados "propios", obteniendo, a cambio, capitales impuestos sobre las fincas, que no tardaron en irse gastando o dilapidando. En esta forma, los municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la Colonia. Tal estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de febrero de ese año.

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855; la sede del Congreso fue la ciudad de México y el 17 de febrero de 1856 se llevó a cabo la apertura de sus sesiones, con mayoría de los moderados. La comisión de Constitución quedó integrada por 9 miembros propietarios y dos suplentes. El 16 de junio de 1856, el presidente de la comisión dio lectura ante el Congreso del dictamen de la misma; el 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 9 del mismo mes se inició la discusión de los artículos en particular.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.<sup>102</sup>

Esta constitución no estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, solo algunos numerales hicieron referencia a ellos como fue el caso del artículo 72 que daba facultad al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Por su parte, la fracción II del artículo 31 del ordenamiento en comento, establecía la obligación de todo mexicano en "contribuir a los gastos públicos de la federación, del Estado y del Municipio en que residia, de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes"<sup>103</sup>. Esto significaba que los municipios podían exigir impuestos para su funcionamiento y, de esa forma, tener su hacienda propia y cierta independencia económica; y la fracción I del artículo 36, establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, "inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste".<sup>104</sup>

Al respecto, el Doctor Añorve Baños refiere lo siguiente:

---

<sup>102</sup> Tena Ramírez, op. cit. Págs. 595-605.

<sup>103</sup> Idem, Pág. 611.

<sup>104</sup> Ibidem, Pág. 612.

"Esta Constitución continuó con la existencia de los ayuntamientos en algunos de sus numerales, y para el distrito y territorios federales ordenó la elección popular directa de las autoridades del ayuntamiento. Sin embargo, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de los ayuntamientos y solamente se ocupó del municipio en el distrito federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales".<sup>105</sup>

### En la Constitución Social de 1917

Antes de pasar al estudio de la Carta Constitucional en vigor, considero necesario analizar el municipio en la legislación de Maximiliano y referirnos a la reivindicación de la Constitución de 1857; a la situación que guardaba la institución municipal durante el gobierno de Porfirio Díaz, por tratarse de una de las causas inmediatas de la revolución de 1910, para finalmente examinar la Constitución de 1917 a la luz de su artículo 115.

Al establecerse la monarquía en nuestro país, el Emperador Maximiliano de Habsburgo expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que dividió a nuestro territorio en departamentos, los departamentos en distritos y cada distrito en municipalidades. Los prefectos imperiales, auxiliados por un consejo de gobierno, que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas, fueron los responsables de la administración de los departamentos. Los subprefectos administraban los distritos y los alcaldes presidían a los ayuntamientos. El alcalde de la capital era nombrado y removido por el emperador y los demás alcaldes lo eran por los prefectos imperiales de cada departamento, en tanto que los regidores eran electos popularmente y se renovaban por mitad de cada año. Los ayuntamientos formulaban los proyectos de las contribuciones municipales para que fueran decretadas por el emperador.

Los ayuntamientos, a pesar de tener regidores por elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formación de proyectos de arbitrios y ordenanzas. Los subprefectos eran quienes más intervenían en la esfera de acción de los cuerpos edilicios, pues tenían especialmente encomendados la supervigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y la atención de los medios de comunicación.

El estatuto del imperio hace referencia a la administración municipal en su título IX, que comprendía los artículos 28 al 44; entre las funciones encomendadas a los alcaldes, según el numeral 38, se encontraban las de: presidir los ayuntamientos; publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, desempeñar sus propias atribuciones edilicias, representar judicial y extrajudicialmente a sus municipalidades.<sup>106</sup> "Las facultades ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes y comisarios municipales, nombrados por el gobierno imperial. Tales funciones ejecutivas abarcaban las ramas de policía local, de registro civil, de control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instancia primaria, de alumbrado, agua y limpieza públicos. A la vez, presidían sus respectivos ayuntamientos".<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Añorve Baños, Manuel, op. cit. Pág. 47.

<sup>106</sup> Tena Ramírez, op. cit. Pág. 675.

<sup>107</sup> Gerardo Venegas, Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1986, Pág. 40.

La Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, expedida por Maximiliano el 1º de noviembre de 1865, declaró como bienes propios de los ayuntamientos: los censos, las rentas y pensiones de agua; las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mientras no se desamortizaran; los mercados, las alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Estableció un derecho adicional que no podía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución que en la misma municipalidad se cobrara para el erario general. Asimismo, creó una oficina que se denominó "Administración de propios", que se encargaba de la administración y recaudación de los impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos.

El gobierno de la República fue restablecido por el Presidente Juárez el 15 de julio de 1867 y recobra su vigencia la Constitución de 1857, por lo que los municipios vuelven al régimen anterior.

A partir del 13 de enero de 1869, los ayuntamientos de los puertos fueron autorizados a cobrar el 3% adicional sobre los derechos de importación, destinando su objeto a fines de beneficencia y salubridad. El 1º de marzo de 1872 se fijaron los derechos de portazgo en un 12% sobre el valor de la mercancías no cotizadas, destinándose el 28% al municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la Federación.

La Secretaría de Hacienda dictó el 2 de agosto de 1878 el acuerdo que reconocía los bienes propios de los ayuntamientos, en los siguientes términos. "Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrrios. Ambos son aquellos bienes que sirven a los municipios para subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos, como las casas del cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios los bienes que, en determinadas circunstancias, se arbitra el común".<sup>108</sup>

Al llegar al poder Porfirio Díaz agrupa a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, las que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y ordenes del gobernador.

Con el propósito de extinguir las alcabalas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de mercancías en la circulación interior, se reformó la Constitución Política en el año de 1886 y en 1897 se estableció en la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana la facultad de los municipios para obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

Al entrar el siglo XX los municipios existieron sólo de nombre, pues los presidentes municipales carecían de autoridad y los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos. Esto se reflejó mas contundentemente en la ley que promulgó Porfirio Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales, los siguientes:

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

---

<sup>108</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales op. cit. Pág. 113.

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado".<sup>109</sup>

La impopularidad de los prefectos los llevó a una situación de total rechazo por parte de la población y, sin lugar a dudas, fue una de las razones inmediatas de la revolución.

La casi desaparición del municipio llevó a que los grupos opositores al gobierno porfirista, incluyeran dentro de sus programas postulados que exigían la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que constituían un instrumento de control del gobierno del centro, al igual que la autonomía municipal, de la cual hablaron insistentemente.

El Partido Liberal Mexicano encabezado por los hermanos Flores Magón, postuló la libertad municipal en forma clara y precisa. Al establecer en su proclama política del 1º de julio de 1906, lo siguiente:

"Artículo 45. Supresión de los jefes políticos; artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".<sup>110</sup>

El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, en el apartado de las consideraciones expresaba: "La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra carta magna", añadiéndose, "las Cámaras de la Unión no tienen otra, voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".<sup>111</sup> Dicho plan llamaba al pueblo en general a tomar las armas el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde, para liberar a la nación de la dictadura del General Porfirio Díaz.

Al asumir el gobierno Don Francisco I. Madero, tuvo que enfrentar la problemática de la efervescencia social, política y económica de la etapa posrevolucionaria y los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato, lo que propició que diversos grupos se manifestaran en su contra, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien proclamó el 25 de marzo de 1912, en Chihuahua, el Pacto de la Empacadora cuyos puntos 28 y 29 se referían al régimen municipal; el primero señalaba: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos" y el segundo "Se suprimirán en toda la república los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".<sup>112</sup>

Don Luis Cabrera consideraba absurdo el sufragio universal y directo para elegir al Presidente de la República, senadores, gobernadores, diputados federales y locales; pero afirmaba que para elegir a las autoridades municipales, el sufragio debía ser universal y directo. Respecto a las jefaturas políticas, propuso dos alternativas: primero, que las jefaturas políticas fueran de elección popular o, que desaparecieran las divisiones distritales y con ellas las jefaturas políticas, quedando en su lugar

<sup>109</sup> Idem. Pág. 114.

<sup>110</sup> Ibidem. Pág. 115.

<sup>111</sup> La Revolución Mexicana a través de sus Documentos, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM, México 1987, Pág. 25.

<sup>112</sup> La Revolución Mexicana a través de sus Documentos, op. cit. Pág. 121.

las divisiones municipales; no obstante lo anterior, se inclinaba por la primera opción, es decir, que los jefes fueran de elección popular y con duración temporal, pues consideraba que estos funcionarios eran de especial importancia en los estados con grandes extensiones territoriales. El citado pensador consideraba necesario extirpar la dependencia del municipio del poder ejecutivo. Asimismo, eslimaba que si un municipio no contaba con autonomía económica, sería muy difícil que lograra su independencia política.

Por su parte, los grupos zapatistas daban importancia al municipio como parte de la organización del gobierno, tan es así que en el Plan de Santa Rosa proclamado el 2 de febrero de 1912, señalaban en su artículo 40: "La Ley Electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas burlen el voto".<sup>113</sup>

Al usurpar el poder Victoriano Huerta numerosos grupos se declaran en su contra y es Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, quien con su plan de Guadalupe desconoce el régimen Huertista. En el seno de la fuerzas revolucionarias, surgieron divisiones importantes dando por resultado dos grupos. Uno de ellos jefaturado por Venustiano Carranza y su ejército Constitucionalista, entre los que se contaban Álvaro Obregón, Pablo González y Cándido Aguilar, quienes finalmente resultarían vencedores; y el otro grupo, formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, apoyaba a Eulalio Gutiérrez. Al respecto, resulta interesante hacer notar que entre los principios de ambos grupos nunca dejó de ser importante el municipio.

Como muestra de lo anterior, Venustiano Carranza publica el 26 de diciembre de 1914 un Decreto que constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917, el cual establecía lo siguiente: "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"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 el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".<sup>114</sup>

Respecto al municipio afirmó lo siguiente: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".<sup>115</sup>

Don Eulalio Gutiérrez, en su carácter de Presidente provisional de los convencionistas, expide el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1914, publicado en el "Diario Oficial" del 11 de enero de 1915, que a la letra dice:

---

<sup>113</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., Pág. 147.

<sup>114</sup> Idem, Pág. 118.

<sup>115</sup> Ibidem, Pág. 118.

"La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley referida".<sup>116</sup>

La lucha armada se prolongó hasta el año de 1916, cuando finalmente triunfó el ejercito constitucionalista comandado por Venustiano Carranza, quien el 14 de septiembre de 1916 convoca a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de sus habitantes.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el día 21 de noviembre del mismo año; el 30 del referido mes y año eligió su mesa directiva; el primero de diciembre entregó el Primer Jefe su proyecto de Constitución reformada y el 6 de diciembre se designó la comisión de Constitución. El exceso de labores obligó a nombrar una comisión mas de Constitución en la sesión del 23 de diciembre del mismo año. El proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado. En este contexto, fue sostenido un enconado debate sobre el municipio, cuyo resultado será el artículo 115 de nuestra Ley Fundamental que establece las bases constitucionales del mismo en nuestro país.<sup>117</sup>

Al respecto, se cita el debate relativo a la hacienda municipal: "El 24 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen de varios artículos, desde el 115 hasta el 122. Al ponerse a discusión la primera fracción del 115, no se provoca ningún debate por lo que se reserva para su votación. Contra la fracción segunda habla el profesor Rodríguez González, por la libertad que se da a los ayuntamientos para manejar su hacienda. Sale en defensa del dictamen uno de los miembros de la comisión, y expresa que: no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, lo mismo cuando se trata de las personas, como de los pueblos".<sup>118</sup>

Bajo este marco, el maestro Daniel Moreno Díaz, señala con acierto que: "La forma definitiva en que fue aprobado el artículo 115, en lo que se refiere a los municipios, constituyó sin duda un adelanto político. Sin embargo, los congresistas de Querétaro no establecieron las medidas necesarias para lograr la autonomía municipal que tanto ambicionaban. Les faltó establecer las bases para lograr lo que uno de sus defensores proponía, la libertad económica del municipio".<sup>119</sup>

En la mañana del 31 de enero se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año, de acuerdo con su artículo transitorio primero.

En nuestro sistema jurídico vigente, el municipio se encuentra regulado por nuestra Ley Fundamental en su artículo 115, el cual lo concibe como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación. El numeral en

<sup>116</sup> Ibidem, Pág. 118.

<sup>117</sup> Tena Ramirez, Felipe, op. cit. Págs. 811-812.

<sup>118</sup> Moreno Díaz, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916-1917, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Primera Edición 1967, Pág. 54.

<sup>119</sup> Moreno Díaz, Daniel, op. cit. Pág. 55

comento, en sus 85 años de existencia ha sufrido 11 reformas desde su entrada en vigor hasta nuestros días, no solo con la finalidad de actualizarlo a las necesidades contemporáneas, sino que también buscaron el desarrollo del municipio en sus aspectos político y administrativo; contempla las características de los municipios y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

La Constitución dedica su Título Quinto a los Estados de la Federación y del Distrito Federal y como ya lo señalamos el referido precepto establece 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 la bases siguientes:

"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 conforma a sus bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia de esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado".<sup>120</sup>

El texto original del artículo 115 Constitucional establecía el término "administrar", mismo que sustituido por el de "gobernar". Jurídicamente, el vocablo administrar suele reconocerse como el conjunto de actividades que los órganos del poder ejecutivo instrumentan para satisfacer necesidades colectivas, en este caso, para la prestación de los servicios públicos que el mismo precepto enuncia, mientras que el término "gobernar" significa "mandar con autoridad",<sup>121</sup> que implica impulsar el bienestar de los gobernados mediante su participación, a fin de alcanzar mejores niveles de vida.

El régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de la voluntad ciudadana para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato, razón por la cual el texto de este precepto ordena: "no habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado".

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos, que hayan estado en ejercicio".<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>121</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española op. cit. Pág.1141.

<sup>122</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



La no reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del ayuntamiento que haya ejercido el cargo, como lo refiere el Doctor Reynaldo Robles Martínez, obedece a la demanda maderista que tenía como lema: "sufragio efectivo no reelección".<sup>123</sup>

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".<sup>124</sup>

Para evitar un proceder arbitrario y proporcionar seguridad jurídica a los integrantes del ayuntamiento, se regulan los procedimientos y se precisan los requisitos constitucionales para decretar tanto la desaparición de ayuntamientos como para la revocación del mandato de sus miembros, como son: el acuerdo de las dos terceras partes del legislativo local y la garantía de audiencia.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de alguno de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre sus vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores".<sup>125</sup>

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".<sup>126</sup>

En esta parte del texto constitucional en comento, se establece el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio; al respecto, entendemos que ésta es la cualidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. En este contexto el municipio es una persona moral o colectiva de derecho público, con capacidad de goce y de ejercicio para realizar los actos jurídicos de su competencia y, en esa virtud está legitimado para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, de acuerdo a sus necesidades.

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

<sup>123</sup> Robles Martínez, Reynaldo, Derecho Municipal, Porrúa, S. A., Cuarta Edición, México 2000, Pág. 230.

<sup>124</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>125</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>126</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición es entendible, ya que los ordenamientos que apruebe el Ayuntamiento serán para normar sus actividades, de acuerdo a sus propias y específicas necesidades, mientras que las legislaturas locales aprueban leyes aplicables a toda la entidad federativa y no a un municipio en particular.

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

a). Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad".<sup>127</sup>

Este principio constitucional garantiza a los particulares afectados o agraviados por una resolución administrativa, la posibilidad de acudir ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto para hacer valer los derechos que estimen vulnerados o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, situación que en el caso del Estado de México se encuentra prevista en el artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal.

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

c). Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d). El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e). Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores".<sup>128</sup>

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público

---

<sup>127</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>128</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
  - d) Mercados y centrales de abasto
  - e) Panteones
  - f) Rastro
  - g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
  - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales".<sup>129</sup>

El texto en consulta, delimita con precisión la competencia municipal al definir el mínimo de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos, que como se observa, esta enumeración no es limitativa, ya que el legislativo local puede agregar otros servicios públicos, tal como ocurre en el Estado de México, de lo cual nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse a asociarse para mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o mas Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio".<sup>130</sup>

Esta facultad constitucional otorgada a los ayuntamientos, les abre la posibilidad de asociación con municipios pertenecientes a otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas, facultad que antiguamente se encontraba limitada a municipios de un mismo Estado y exclusivamente para la prestación de los servicios públicos.

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

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

---

<sup>129</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>130</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>131</sup>

El texto que antecede garantiza la participación de los ayuntamientos en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que someterán a la consideración de la legislatura local, quien será quien finalmente apruebe las propuestas de los municipios.

"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".<sup>132</sup>

El párrafo que antecede reviste particular importancia, ya que a través de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los municipios, pues puede deducirse que a través de la fiscalización, se podrá evaluar a través de sus resultados que los recursos financieros se tradujeron en obras y servicios de bienestar para los habitantes.

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

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

<sup>131</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>132</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales, deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias".<sup>133</sup>

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

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

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".<sup>134</sup>

La Constitución de Querétaro, contiene otros preceptos que rigen aspectos específicos de la vida municipal:

<sup>133</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>134</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2º apartado B, señala la obligación de las tres entidades constitucionales de gobierno de:

Fracción I, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas;

Fracción II, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad;

Fracción III, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud;

Fracción IV, mejorar las condiciones de las comunidades indígenas;

Fracción V, propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo;

Fracción VI, extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades indígenas;

Fracción VII, apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas;

Fracción VIII, establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas; y

Fracción IX, consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes municipales de desarrollo.

El artículo 3º señala la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la educación y la fracción VIII del mismo precepto establece la obligación del Congreso de expedir leyes para distribuir la función educativa entre las tres instancias de gobierno.

El artículo 5º cuarto párrafo, previene que los cargos concejiles son obligatorios.

El artículo 21 primer párrafo faculta a las autoridades administrativas a imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; el párrafo quinto del mismo numeral, señala a concurrencia de los tres ordenes de gobierno en seguridad pública y el último párrafo del precepto en comento señala la obligación de los tres niveles de gobierno de coordinarse en un sistema nacional de seguridad pública.

El artículo 27 tercer párrafo, previene la ordenación de los asentamientos humanos y regular centros de población y en su fracción VI dispone que los municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces para los servicios públicos.

El artículo 31, en su fracción II, señala que los mexicanos tienen la obligación de acudir los días y horas que los ayuntamientos fijen para que reciban instrucción militar, y añade, en la fracción IV que deberán contribuir al gasto público.

El artículo 36, en su fracción I, señala la obligación ciudadana de inscribirse tanto en el catastro municipal como en el Registro Nacional de Ciudadanos y, agrega en su fracción V que deberán desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan.

El artículo 73, señala que el Congreso tiene facultad:

Fracción XXIII, para expedir leyes para la coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública;

Fracción XXV, para dictar leyes para distribuir la función educativa entre los ordenes de gobierno;

Fracción XXIX segundo párrafo, para participar en el porcentaje del impuesto sobre energía eléctrica que corresponde a los municipios y de que deberá ser fijado por las legislaturas locales;

Fracción XXIX-C, para expedir leyes para la concurrencia de las instancias de gobierno en materia de asentamientos humanos;

Fracción XXIX-G, para expedir leyes para la concurrencia de las instancias de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación del equilibrio ecológico;

La fracción XXIX-I, para expedir leyes para la coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de protección civil; y

La fracción XXIX-J, para expedir leyes para la coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de deporte;

El artículo 105 primer párrafo, señala la competencia de la Suprema Corte de Justicia en controversias que se susciten entre:

La federación y un municipio;

El Distrito Federal y un municipio;

Dos municipios de distintos estados;

Un Estado y un municipio; y

Un Estado y un municipio de otro Estado.

El artículo 108 cuarto párrafo, precisa que las Constituciones estatales determinarán acerca del carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados o municipios para efecto de sus responsabilidades.

El artículo 116 fracción VII, previene la facultad de los Estados para celebrar convenios con sus municipios a efecto de asumir la prestación de servicios o funciones municipales.

El artículo 123 fracción XXV, señala la gratuidad del servicio para la colocación de trabajadores por medio del municipio y en su fracción XXVI del mismo precepto, previene que todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente.

El artículo 128, señala la obligación de todo funcionario público de protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El artículo 130 en su último párrafo, señala que las tres instancias de gobierno tendrán en materia religiosa las facultades que determine la ley.

### 3. EL MUNICIPIO COMO PARTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

Nuestro país, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por entidades federativas y un Distrito Federal, en la que las entidades federativas se dividen en municipios y el Distrito Federal en delegaciones políticas.

Como ya lo señale con antelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 Constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados que componen la federación. Por otra parte, "el municipio entendido como una institución política, está integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno"<sup>135</sup>; luego entonces, se entiende que el municipio se conforma por tres elementos fundamentales que son: población, territorio y gobierno.

Uno de los elementos básicos y esenciales del Municipio es su territorio, el cual se encontrará inmerso dentro de la entidad federativa, de aquí que se afirma que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales, así como el territorio nacional es la suma de los territorios de las entidades federativas y del Distrito Federal.

El Doctor Acosta Romero "al hablar de la coexistencia del Municipio, la Entidad Federativa y la Federación dentro de un mismo territorio, lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a la Federación".<sup>136</sup>

"El municipio es la porción que unida a las semejantes, integra a la propia entidad, la que a su vez en similar nexa integra a la federación".<sup>137</sup>

Con base en todo lo anterior, se observa que el Estado mexicano conforme a la Constitución, es una Federación constituida por los Estados o entidades federativas y el Distrito Federal.

Según el Doctor Acosta Romero "la federación es un Estado soberano, mientras que las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura política-administrativa fundamental que es el municipio",<sup>138</sup> configurándose así las tres esferas de competencia.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos proporciona la siguiente definición: El Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio

<sup>135</sup> Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. Pág. 211.

<sup>136</sup> Idem. Pág. 217.

<sup>137</sup> Ibidem. Pág. 218.

<sup>138</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Décima primera Edición, Pág. 663.

determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".<sup>139</sup>

La definición anterior, aporta la integración del Municipio al Estado; destaca además la dependencia del Municipio respecto del Estado, es así que sobresale como elemento esencial la integración y coordinación del Municipio al Estado, puesto que el municipio no puede existir sin el Estado así como el Estado no puede existir sin el municipio.

El Estado Federal soberano se encuentra regulado por la Constitución en los artículos 39 a 114; las entidades federativas que forman parte del Estado Federal, se hallan enlistadas en la misma Carta Constitucional en su artículo 43 y estructuradas en el numeral 116, y el Municipio, previsto también en la propia Constitución en el artículo 115; de donde se desprende que la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio municipal.

Sin embargo, en mi opinión, el municipio posee un rasgo que lo caracteriza y lo diferencia de las distintas instancias de gobierno; su cercanía con la comunidad, por lo cual es considerado como la célula básica del Estado. Por otro lado, cada municipio tiene características que le son propias, una problemática individual a pesar de que repercute en él la problemática estatal o nacional; sin embargo, el avance que cada municipio tenga, afecta al desarrollo estatal y nacional, de ahí que resulta indispensable incrementar y aprovechar la cercanía con la población que le da vida.

Es así como se puede ver, que el municipio representa el primero y último peldaño en la administración y organización del territorio de un Estado.

#### 4. ESTADO DE MEXICO, GOBIERNO Y MUNICIPIOS

El Estado Mexicano, al darse su estructura jurídico política, se determinaron 3 niveles de gobierno, el constituido para la suma de atribuciones reservadas al Gobierno de todo el Estado Mexicano, y que es el Gobierno Federal, representado a su vez, por el Poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, el Poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El representado por el Gobierno de las Entidades Federativas o Locales, cuya estructura y forma política es análoga a la anterior, es decir, también en cada Estado, existen 3 Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, representado por la Cámara de Diputados, el Gobernador del Estado y el Tribunal Superior de Justicia y el Municipal, o sea el que corresponde a las divisiones políticas y territoriales internas de los Estados a las que se les llama Municipios, es decir, el Municipio, es al Estado lo que al Estado es la Federación.

La distribución de atribuciones entre la Federación y los Estados, se encuentra claramente delimitada, mediante el llamado principio regulador de competencias, que se contiene en el artículo 124 de la Constitución General de la República según el cual: "Las facultades que no están

---

<sup>139</sup> OMEBA, Enciclopedia Jurídica.

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se tienen reservadas a los Estados".<sup>140</sup>

Ahora bien, como los artículos 73, 89 y 103 del referido ordenamiento constitucional, se derivan las facultades expresas que la Constitución reserva al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, respectivamente, se excluye la competencia de los Estados, o sea que todo aquello que no se encuentre contenido en estas disposiciones de la Constitución forman la competencia de cada uno de sus tres Poderes Públicos.

El Estado de México, tal como lo dispone el artículo 115 de la propia Constitución Federal, ha adoptado como base de su división territorial y de organización política administrativa, el Municipio Libre, cuyo gobierno está a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, conforme a las disposiciones estatales que para este efecto se han expedido que forman la Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, determina que las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado con otros municipios, es decir el ámbito competencial de las autoridades municipales se encuentra determinado en forma expresa por la Ley y los convenios de tal manera que las facultades de los tres niveles de gobierno se encuentran delimitados en forma expresa por el texto de las normas que le son aplicables.

El Estado de México es parte integrante de la Federación, de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Ley Fundamental y 1º de la Constitución de la entidad y como tal tiene territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno que para su ejercicio, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Estatal, se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como se advierte, la organización de los poderes en el Estado de México es idéntica a la división de poderes del Gobierno Federal, en sujeción a lo ordenado en el artículo 116 de la Constitución General de la República y en su carácter de Estado miembro de la Federación.

Con base en lo anterior, el Poder Legislativo del Estado de México, se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por 75 diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Del total de los representantes populares antes mencionados, 45 diputados son electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 son de representación proporcional.

La legislatura se reúne en sesiones ordinarias dos veces al año. Las sesiones son conducidas por una mesa directiva electa mensualmente.

---

<sup>140</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades y obligaciones de la Legislatura, se encuentran contenidas en el numeral 61 de la Constitución del Estado, teniendo en el ámbito municipal, las siguientes:

"Convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos.

Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponde en los términos de la Constitución del Estado.

Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver la diferencias que en esta materia se produzcan.

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

Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional.

Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

La Legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución cuando suspenda o declare desaparecido un ayuntamiento, para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social.

Designar, de entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del Gobernador del Estado:

a). A los concejos municipales que concluirán los periodos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebre nuevas elecciones.

b). Al ayuntamiento provisional cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de un ayuntamiento, que actuará hasta que entren en funciones el electo.

c). A los miembros sustitutos de los ayuntamientos para cubrir las faltas absolutas de los propietarios y suplentes.

Los integrantes de los concejos municipales y de los ayuntamientos provisionales, así como los miembros sustitutos de los ayuntamientos, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los miembros de los ayuntamientos.

Expedir la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado, quien deberá tomar en cuenta las propuestas de los municipios.

Recibir, revisar, fiscalizar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y municipios. Para tal efecto contará con un órgano técnico que se denominará Contaduría General de Glosa.

Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios.

Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares.

Fincar la responsabilidades que resulten de la revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas del Estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos.

Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; o para celebrar actos o convenios que trasciendan al periodo del Ayuntamiento.

Aprobar los montos y conceptos del endeudamiento anual del Estado y de los municipios, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal.

Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública.

Aprobar el que uno o más municipios del Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución.

Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio público municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en esta caso, será necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, así como emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refieren las fracciones XLIV y XLV de este artículo.

Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan".<sup>141</sup>

Como se observa, la Legislatura del Estado goza de múltiples facultades en el ámbito municipal que van desde convocar a elecciones; crear y suprimir municipios; declarar la suspensión o desaparición de ayuntamientos; suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos; expedir la Ley de Ingresos de los Municipios; revisar la aplicación de los fondos públicos de los municipios y fincar las responsabilidades que procedan, así como aprobar los montos del endeudamiento anual de los municipios y aprobar la coordinación Intermunicipal para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

Adicionalmente, la Legislatura tiene, entre otras, de acuerdo con lo previsto en su Ley Orgánica la facultad de "realizar foros de consulta y audiencias con el propósito de recabar opiniones, puntos de vista y aportaciones de los diversos sectores de la sociedad, en relación con iniciativas de ley o decreto, previa determinación del procedimiento en la convocatoria respectiva".<sup>142</sup>

La atribución anterior, adquiere relevancia para nuestro estudio, cuyos comentarios se verán reflejados al entrar al análisis del procedimiento constitucional y legal para la creación de un nuevo municipio en el Estado de México.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Legislatura actúa a través de los siguientes órganos: "La Directiva de la Legislatura, la Diputación Permanente, la Gran Comisión y las comisiones y comités"<sup>143</sup>, integrados por diputados de diversas fracciones legislativas.

"La Directiva de la Legislatura se integra por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, cuyos integrantes se eligen mensualmente en votación secreta. El Presidente de la Directiva, lo será también de la Legislatura".<sup>144</sup> Sus atribuciones se encuentran contenidas en el numeral 47 de su Ley Orgánica.

"La Diputación Permanente funciona durante los recesos de la Legislatura y se integra por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más".<sup>145</sup> Sus atribuciones se encuentran contenidas en el numeral 55 de su Ley Orgánica.

"La Gran Comisión funciona durante todo el ejercicio constitucional y se integra por un Presidente, un Secretario y diez Vocales".<sup>146</sup> Sus atribuciones se encuentran contenidas en el numeral 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, cuenta con comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités, integrados por "un presidente, un secretario, un prosecretario y cuatro miembros más y para su conformación se considera a los diputados de las diferentes fracciones legislativas.

<sup>141</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Artículo, 61.

<sup>142</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículo 37.

<sup>143</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículo 41.

<sup>144</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículo 42.

<sup>145</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículos 51 y 52.

<sup>146</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículo 60.

Entre las comisiones de dictamen aprobadas, para todo el ejercicio constitucional, por la Legislatura del Estado a propuesta de la Gran Comisión, destacan por la importancia que reviste para nuestro estudio, las siguientes: Legislación, Gobernación y Legislación y Administración Municipal.

Para la organización y funcionamiento de la Legislatura, ésta cuenta con las siguientes dependencias: Contaduría General de Glosa, Oficialía Mayor, Contraloría, y las Direcciones Generales de Administración y de Comunicación Social.

La Contaduría General de Glosa, es la dependencia responsable del "control, fiscalización, revisión y calificación del ingreso y del gasto público del Estado, y Municipios y de los organismos, cuya organización y funcionamiento, se encuentra regulada en su propia Ley Orgánica y su Reglamento".<sup>147</sup>

Las atribuciones y funcionamiento de las demás dependencias del Poder Legislativo, son reguladas por los artículos 152, 155, 160 y 165 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, respectivamente.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador del Estado de México, electo cada seis años, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, el cual tiene las facultades y obligaciones contenidas en el artículo 77 de la Constitución del Estado de México, destacando para efectos de nuestro estudio las siguientes:

"Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación regional deberá consultarse a los ayuntamientos.

Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto del mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno Federal o concedidos a los Cuerpos Municipales.

Enviar cada año a la Legislatura, antes del 5 de diciembre, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los ayuntamientos y que regirá el año fiscal siguiente.

Prestar apoyo a los poderes Legislativo y Judicial y a los ayuntamientos, cuando le sea solicitado, para el ejercicio de sus funciones.

Asumir la representación política y jurídica del Municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.

Proponer a la Legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de ayuntamientos provisionales, concejos municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos en la Constitución de la entidad y en la Ley Orgánica Municipal del Estado.

---

<sup>147</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, Artículo 95.

Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les corresponda conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura.

Formar la estadística del Estado y normar, con la participación de los municipios, la organización y funcionamiento del catastro y, en su caso, administrarlo conjuntamente con éstos, en la forma que establezca la Ley.

Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignados por la Constitución del Estado a los otros Poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los municipios.

Convenir con los municipios, para que el Gobierno del Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Girar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Las demás que la Constitución General de la República, la Constitución de la entidad, las leyes federales o las del Estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan".<sup>148</sup>

Como se advierte, en el ámbito municipal resulta imperativo para el titular del Ejecutivo del Estado, entre otros: consultar a los ayuntamientos de la entidad en los procesos de la planeación regional; considerar las propuestas que le formulen los ayuntamientos en materia de ingresos municipales y entregar las participaciones federales que correspondan a los municipios de la entidad.

Administrativamente, el Gobernador del Estado es el funcionario de mayor jerarquía de la administración local y el designa libremente a sus colaboradores, así como también los remueve y acuerda con ellos. "Para el despacho de los asuntos que la Constitución de la entidad le encomienda, cuenta con las dependencias y organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan".<sup>149</sup>

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la administración pública del Estado, auxilian al titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias: "Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas y Planeación, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Administración, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Comunicaciones, Transportes, Secretaría de Ecología y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano. "El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado le confieran, quien fungirá como Consejero Jurídico del Gobierno".<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 77.

<sup>149</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 78.

<sup>150</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 19.

Las Secretarías antes mencionadas tiene igual rango y no hay entre ellas preeminencia alguna, con excepción de la Secretaría General de Gobierno.

El Secretario General de Gobierno encabeza la administración pública en la jerarquía administrativa después del Gobernador y tiene la facultad de refrendo prevista en el artículo 80 de la Constitución de la entidad.

Entendemos por refrendo la obligación que tiene dicho funcionario, de firmar todos los documentos que suscriba el Gobernador del Estado, sin la cual no adquieren validez alguna.

El Secretario General de Gobierno es el titular de la unidad administrativa denominada Secretaría General de Gobierno; es un órgano intermedio entre el Gobernador y las demás Secretarías, cuyos titulares, en términos del numeral 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado acuerdan con él y con el Gobernador, cuando éste así lo determina; por lo tanto, es jerárquicamente superior a todas las otras dependencias administrativas y titulares del Gobierno Local.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría General de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

“Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes y con los Ayuntamientos del Estado, así como con las autoridades de otras Entidades Federativas.

Conducir por delegación del Ejecutivo los asuntos de orden político interno.

Otorgar a los Tribunales, a las autoridades judiciales y en general a las dependencias públicas el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus determinaciones.

Llevar el registro de autógrafos, legalizar y certificar las firmas de los funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y de los demás funcionarios a quienes esté encomendada la fe pública.

Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios.

Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado, así como a los Ayuntamientos que lo soliciten”.<sup>151</sup>

De lo anterior, podemos deducir que el Secretario General de Gobierno es el Servidor Público responsable del enlace, comunicación y coordinación entre los ayuntamientos y el Gobernador del Estado.

---

<sup>151</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 21.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde, en el ámbito municipal y regional, el despacho de los siguientes asuntos:

\*Coordinar e integrar las acciones de la planeación estatal en materia de desarrollo social.

Proponer al Gobernador del Estado políticas y programas de desarrollo social, para atender las necesidades básicas de la población más desprotegida de la entidad.

Concertar programas prioritarios para la atención de grupos indígenas y habitantes de zonas rurales y urbanas marginadas.

Coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza que se ejecuten en la Entidad.

Proponer e impulsar acciones y obras para el desarrollo regional en la Entidad, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal y los municipios.

Coordinar los programas y proyectos de desarrollo social en las regiones de la Entidad y establecer mecanismos de participación social para su ejecución.

Fomentar en coordinación con los municipios, la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano, para elevar el nivel de vida de la población con mayores necesidades.

Proponer y vigilar la acciones para el crecimiento social equilibrado de las comunidades y centros de población de la entidad.

Impulsar mecanismos de financiamiento para la ejecución de proyectos productivos orientados al desarrollo rural y urbano de las comunidades con mayores necesidades.

Coordinar las acciones que deriven de los convenios suscritos con el gobierno federal y con los municipios, cuyo objeto sea el desarrollo social en las diversas regiones del Estado.

Proporcionar asesoría en materia de desarrollo social a las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, a los municipios, a los sectores y grupos sociales y privados que lo soliciten.

Promover que los recursos públicos destinados a los programas sociales, se apliquen dando cobertura de prioridad a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad".<sup>152</sup>

Como se advierte, corresponde al titular de esta dependencia, someter a la consideración del Gobernador del Estado y, en su caso, ejecutar, políticas y programas dirigidos a promover e impulsar el bienestar de las familias mexiquenses que viven en las zonas con mayor marginación.

---

<sup>152</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 22.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Finanzas y Planeación corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que corresponden al Estado; y las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.

Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, con los gobiernos municipales y con organismos auxiliares

Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.

Proporcionar asesoría, en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del Estado, solicitada por los particulares y las autoridades federales, estatales y municipales.

Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado.

Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que concede el Gobierno del Estado a los municipios, instituciones o particulares, con objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos".<sup>153</sup>

De la lectura de lo anterior, se desprende que esta dependencia, además de ser responsable de recaudar los ingresos que por concepto de impuestos, derechos, y otros, está encargada de la coordinación interinstitucional con los gobiernos federal y municipales de la entidad, de los programas de desarrollo social y económico instrumentados en el Estado de México.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Salud corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Impulsar la descentralización y desconcentración de los servicios de salud a los municipios, mediante los convenios que al efecto se suscriban, en términos de la Ley de Salud del Estado de México y demás disposiciones legales en la materia.

Participar con las dependencias competentes y con las autoridades federales y municipales en la prevención o tratamiento de problemas ambientales".<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 24.

<sup>154</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 26.

A esta dependencia, como se observa, compete propiciar la redistribución de competencias en el campo de la salud, con la finalidad de que los municipios de la entidad asuman la responsabilidad en esta materia, dentro del marco de las atribuciones que se deriven de los convenios correspondientes.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Elaborar y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, cultural, de bienestar social, o deportiva celebre el Estado con el Gobierno Federal y los municipios.

Mantener por sí, o en coordinación con los Gobiernos Federal y Municipal, programas permanentes de educación para adultos, de alfabetización, y demás programas especiales".<sup>155</sup>

Como se advierte, al titular de esta dependencia le compete actuar como órgano de enlace y coordinación entre los gobiernos estatal y municipales de la entidad, en los campos inherentes a la educación para adultos, cultural, de bienestar social y deportivo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Formular, revisar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes especiales y de los Centros de Población Estratégicos y proponer su modificación, así como promover la implantación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de Centros de Población Municipales.

Promover y vigilar el desarrollo urbano de las diversas comunidades y centros de población del Estado.

Proponer al Ejecutivo del Estado y participar en la celebración de convenios con el Gobierno Federal, con los municipios de la Entidad y con los particulares, en materia de obras públicas, acciones e inversiones sobre desarrollo urbano y vivienda.

Apoyar la creación y consolidación de los organismos municipales de agua potable y alcantarillado".<sup>156</sup>

Como se aprecia, a esta dependencia corresponde cuidar el desarrollo urbano de la entidad y celebrar convenios con los municipios en materia de obras públicas, así como acciones e inversiones en los ámbitos del desarrollo urbano y la vivienda.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>154</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 30.

<sup>156</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 31.

"Ejecutar y promover acciones, cuando así se requiera, para el mejoramiento del transporte público en la Entidad, en coordinación en su caso, con autoridades federales, locales y de otras entidades y municipales que correspondan".<sup>157</sup>

Como se advierte, a esta dependencia cuando corresponda, le compete llevar a cabo acciones tendientes al mejoramiento del transporte público en la entidad, en coordinación con las autoridades municipales del Estado de México.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Ecología corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Convenir con los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas y de los municipios del Estado, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental".<sup>158</sup>

Como se observa, a esta dependencia le compete suscribir convenios con las autoridades municipales, para que en forma conjunta y coordinada ejecuten acciones orientadas a la protección del ambiente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

Nombrar a las comisiones que han de vigilar la operación de empresas de participación municipal avocadas a las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y agroindustriales".<sup>159</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos".<sup>160</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano.

<sup>157</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 32.

<sup>158</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 32 Bis.

<sup>159</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 34.

<sup>160</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 36.

Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad.

Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados.

Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas metropolitanas de la entidad así como de aquellas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas.

Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados, en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano".<sup>161</sup>

Como se puede apreciar, esta dependencia funge como órgano de enlace y coordinación entre el gobierno del Estado y las entidades federativas circunvecinas al propio Estado, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios conurbados, para prestar cabal atención en los asuntos de carácter metropolitano, así como prestar asesoría a los municipios conurbados que así lo requieran.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a la Secretaría de la Contraloría corresponde, en el ámbito municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables".<sup>162</sup>

Por lo que hace a la relación institucional entre el gobierno de la entidad y los municipios, el Ejecutivo del Estado emprendió a partir del 25 de junio de 1982 la tarea de incrementar la capacidad de respuesta de los municipios, creando al efecto con fecha 8 de junio de 1982, la Coordinación General de Apoyo Municipal, como órgano de enlace y coordinación, dependiente del propio titular del Ejecutivo Estatal, otorgándole las atribuciones siguientes:

"Formular y proponer al Ejecutivo la adopción de medidas y el establecimiento de mecanismos tendientes a lograr el fortalecimiento económico; o la realización de obras públicas de interés social así como mejoramiento y conservación de los servicios públicos de los municipios del Estado.

<sup>161</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 36 Bis.

<sup>162</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Artículo 38 Bis.

Coordinar con los Ayuntamientos, las Dependencias y Organismos auxiliares del Poder Ejecutivo la integración y ejecución de programas específicos tendientes a establecer un diagnóstico real sobre la problemática municipal.

Elaborar con la participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, y proponer al Ejecutivo para su aprobación, los planes, programas y políticas tendientes a apoyar el fortalecimiento de las administraciones Municipales en el cumplimiento de las atribuciones que le sean propias.

Formular y proponer al Ejecutivo, la integración y ejecución de acciones y acuerdos a concertar con los Municipios, relacionados con las prioridades que se mencionan en el presente acuerdo y en general cualquier otro propósito de beneficio común.

A solicitud de los ayuntamientos, formular, ejecutar y evaluar conjuntamente los programas de mejoramiento administrativo.

Asesorar, a petición de parte, a los Municipios en materia jurídica conforme a sus competencias a fin de fortalecer sus ordenamientos legales, atribuciones y funciones.

Establecer conjuntamente con los Municipios los mecanismos de evaluación de las acciones y tareas que se realicen de acuerdo con los planes, programas y políticas aprobadas.

Las dependencias u organismos del Poder Ejecutivo de acuerdo a las funciones que competan a cada una de ellas, deberán concurrir para la ejecución de los diferentes planes, programas y demás aspectos que este acuerdo contempla".<sup>163</sup>

Con base en todo lo anterior, para la ejecución de obras públicas de interés social y de acciones tendientes al mejoramiento y conservación de los servicios públicos de los municipios del Estado, considerados como prioritarios por ambas instancias de gobierno, en 1982 dio inicio la celebración de acciones a través del instrumento jurídico denominado Convenio de Desarrollo Municipal, con una participación financiera Estado-Municipio del 60 y 40 por ciento, respectivamente, lo que en nuestra opinión constituía un importante apoyo financiero del Estado a los municipios en la realización y de obras de interés comunitario, que si bien es cierto, que de acuerdo con las necesidades de los municipios fue modesto, no es menos cierto que contribuyó a elevar la capacidad de respuesta de los ayuntamientos a las demandas de la comunidad, pues es de todos conocida la escasez de recursos financieros que históricamente han padecido los municipios del país, con excepciones muy contadas.

Con posterioridad, se abrogó el precitado acuerdo del Ejecutivo de la entidad, al reestructurar la mencionada coordinación, con la finalidad de ampliar y reorientar sus atribuciones, específicamente en lo relativo a las materias jurídico administrativas, fiscales y financieras, y otras, así como apoyar el desarrollo de los municipios del Estado, de acuerdo con las características propias de cada municipio en particular, tal como se podrá advertir en los puntos resolutivos del acuerdo del Ejecutivo del Estado que se transcriben a continuación:

---

<sup>163</sup> Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 24 de junio de 1982.

"Fortalecer el Sistema Jurídico Administrativo a través de propuestas e iniciativas que propicien que las acciones y programas de las dependencias y entidades Estatales, se orienten a promover el desarrollo municipal.

Concertar acciones tendientes a coordinar programas y planes conjuntamente con los ayuntamientos, en los términos del Plan de Desarrollo de del Estado de México y el Convenio de Desarrollo Municipal.

Participar con las dependencias y entidades del Gobierno federal, de los Estados, del Ejecutivo Estatal, los ayuntamientos, así como con las organizaciones sociales y privadas, a través de convenios, acuerdos de la colaboración y concertación involucrados en la materia, para el impulso y desarrollo integral de los municipios del Estado.

Quando lo soliciten los Ayuntamientos, apoyarles a través de acciones, de asesoría técnica, información y orientación a solicitud de los mismos y conjuntamente con ellos, comprendiendo enunciativamente, aspectos de actualización legislativa, administración municipal, mejoramiento de los servicios públicos municipales, aspectos fiscales, financieros y crediticios así como en proyectos de inversión municipal.

Promover la organización y realización de reuniones para el análisis de temas prioritarios y problemas comunes de los municipios y el intercambio de experiencias.

Apoyar los trabajos orientados a lograr una tipología municipal que haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de desarrollo municipal, a partir del conocimiento de su realidad.

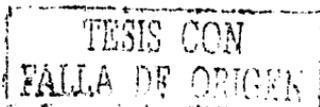
Realizar a solicitud de los ayuntamientos, labores de región y seguimiento de los asuntos de carácter municipal y de los acuerdos del Ejecutivo Estatal, ante las diversas instancias a nivel estatal y federal, con el propósito de lograr eficiencia y oportunidad en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades del municipio.

Apoyar los programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquellas que den solución a problemas afines a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades intermunicipales".<sup>164</sup>

Con fecha 2 de diciembre de 1999, el Ejecutivo Estatal al considerar que la Coordinación General de Apoyo Municipal ya había cumplido con el objetivo para el que fue creada, fundado en que los sectores de la administración pública estatal han incorporado en sus programas, acciones específicas para apoyar el desarrollo de los ayuntamientos, como en efecto, puede advertirse de las actividades que realizan las dependencias que integran el aparato administrativo estatal, ya referidas con anterioridad, fue abrogado el acuerdo antes mencionado y, en consecuencia, desapareció de la estructura administrativa del Estado de México, la coordinación de que se trata.

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y de cuantía menor; y se integra por "el referido tribunal, el Consejo de la Judicatura y los citados juzgados".

<sup>164</sup> Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 13 de noviembre de 1989.



El Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, reside en la capital de la misma entidad y funciona en pleno y en salas regionales. "El pleno se integra por todos los Magistrados y las Salas por tres Magistrados cada una".<sup>165</sup>

Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, "iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia; determinar el ámbito territorial en el que ejercerán su competencia las salas regionales y los juzgados; dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales del tribunal; expedir y modificar el reglamento interior del tribunal",<sup>166</sup> y las demás que le atribuye el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Corresponde a las Salas Regionales del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver: en segunda instancia, los asuntos que determinen los ordenamientos legales y aplicables y los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces del Estado y los demás asuntos.

"El Consejo de la Judicatura tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial";<sup>167</sup> se integra por "un Presidente, dos magistrados y dos jueces de primera instancia, electos mediante insaculación",<sup>168</sup> con excepción de quien lo preside, que invariablemente recaerá en el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y funciona en Pleno o en comisiones.

Finalmente, "el territorio del Estado de México, se divide en los 18 distritos judiciales siguientes: Chalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Nezahualcóyotl, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango".<sup>169</sup>

Por lo que hace a los municipios del Estado de México, nos remitimos a lo comentado al inicio del presente apartado y para no incurrir en repeticiones innecesarias, en el segundo capítulo de nuestro trabajo, habremos de referirnos puntualmente a ellos, en lo que corresponde a su organización y funcionamiento.

<sup>165</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 94.

<sup>166</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 95.

<sup>167</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 106.

<sup>168</sup> Constitución Particular del Estado de México, Artículo 107.

<sup>169</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, Artículo 10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO SEGUNDO EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

### 1. ORIGEN HISTORICO DEL ESTADO DE MEXICO COMO ENTIDAD FEDERATIVA.

Durante la época que abarca nuestro movimiento de independencia, el territorio del futuro Estado de México formaba parte de la Intendencia de México y va a ser objeto en el ámbito de la vida local, de una serie de ajustes, consecuencia de la legislación de Cádiz, concretada en la primera Constitución liberal española, que propiamente marca el tránsito en el caso hispano del antiguo Estado absolutista al moderno Estado de derecho.

El destacado maestro Roberto Moreno señala que: "Hacia 1803 la Intendencia de México se integra por 56 municipios, pero la vida político-administrativa entra en franco deterioro, toda vez que la implantación del sistema de intendencias constituyó un impulso a la centralización. Los intendentes presidían las reuniones de cabildo, aprobaban cualquier tipo de ordenanza y ejercían atribuciones judiciales. Los municipios, por su parte, se convirtieron en meras juntas municipales en donde un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador realizaban funciones de carácter estrictamente administrativo".<sup>170</sup>

"La división política de la América Mexicana en cuarenta y dos provincias se estableció en el artículo 42 del Decreto Constitucional de Apatzingán, entre las que se encontraba la del Estado de México y aparece la de Querétaro que a esas fechas formaba parte de la Intendencia de México. La Intendencia de México tenía una población de 1'511,800 habitantes y una extensión territorial de 5,927 leguas cuadradas, es decir, una densidad de población de 255 habitantes por legua cuadrada".<sup>171</sup>

"El número de municipios que fueron creados durante esta época como consecuencia de las disposiciones de la Constitución española de Cádiz, fueron los 28 siguientes: Almoloya de Juárez, Atenco, Ajapuxco, Chiautla, Hueyopxtla, Iztapan de la Sal, Metepec. Nextlalpan, Nicolás Romero, Ocoyoacac, Otumba, Otzolotepec, Sultepec, Tecámac, Temascalapan. Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán. Tequizquiac, Texcoco, Tianguistenco, Tlalmanalco, Toluca, Tultitlán y Zinacantepec".<sup>172</sup> Así pues, si a los 56 ayuntamientos existentes en 1803 le agregamos los 28 de que se cuenta con testimonio, sumarían hacia 1821 un total de 84.

De acuerdo con el destacado constitucionalista Tena Ramírez "El Estado de México, como entidad territorial del Proyecto Nacional aparece en la "Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano", expedida el 17 de noviembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa. La

---

<sup>170</sup> Moreno Espinosa, Roberto, Díaz Casillas, Francisco José, García Martínez Ma. de los Angeles y Oseguera Gutiérrez, Felipe. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca Estado de México, 1992, Pág. 100.

<sup>171</sup> Humboldt, Alejandro, Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. México, Editorial Porrúa, S. A., Última Edición 1978, Págs. 155-156.

<sup>172</sup> Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado de México, Unidad: Archivo Histórico. Inventario de Decretos de Erecciones de Municipios del Estado de México, 1994.

integración formal al esquema político-territorial de la novísima Federación se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824".<sup>173</sup>

En la primera sesión del 2 de marzo de 1824 del Congreso Local de la entidad se expiden dos Decretos: en el primero se nombra gobernador interino a Melchor Múzquiz; en el segundo se formaliza la erección del Estado de México y se delinean las bases para la organización provisional del gobierno interior del Estado de México.

Durante la Primera República Federal de México, en la entidad se sucedieron 10 periodos de gobierno y siete gobernadores: Melchor Múzquiz, Manuel Gómez Pedraza, Lorenzo de Zavala, Isidoro Montes de Oca, Joaquín Lebríja, Félix María Aburto y Manuel Diez de Bonilla; Múzquiz ocupó la gubernatura en tres ocasiones y Zavala en dos. En el periodo aludido el problema de los límites territoriales fue uno de los más relevantes, situación que se extiende hasta 1869; esto motivó entre otros aspectos, constantes reformas en la organización de distritos y partidos, con el propósito de controlar la proliferación de ayuntamientos.

"Hacia 1824 la entidad contaba con una extensión territorial de 116,066 kilómetros cuadrados y se integraba con 180 municipios. Por Decreto del Congreso Constituyente de 22 de agosto de 1823 se erige el Estado de Querétaro, lo que significó que el Estado de México perdiera 11,449 kilómetros cuadrados y 97,869 habitantes".<sup>174</sup> "Asimismo, en 1824, por determinación del Gobierno de la República, se crea el Distrito Federal; el área territorial que ocupó originalmente fue de 221 kilómetros cuadrados que incluía la ciudad de México y los municipios de San Agustín de las Cuevas, Toyohualco y San Ángel; aquélla fungía entonces como capital del Estado de México",<sup>175</sup> en la que se concentraba una población de 188,793 habitantes, los cuales en conjunto con los municipios mencionados vinieron a conformar la población del Distrito Federal.

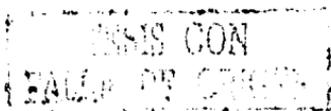
La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México del 6 de agosto de 1824, establece en su artículo 9º fracción VII que pertenece al Congreso del Estado ordenar el establecimiento o supresión de cuerpos municipales, dando las reglas para su organización y para determinar su territorio, el de los partidos y distritos y paralelamente divide al territorio del Estado en ocho distritos y 36 partidos; a la cabeza de los primeros se colocan los llamados prefectos y en los partidos subprefectos; los prefectos eran designados por el gobernador del estado y los segundos por los prefectos, con la aprobación del gobernador.

Con la participación determinante del Dr. José María Luis Mora, el Congreso Local llevó a cabo importantes avances legislativos en la organización y la administración interior de los municipios; al respecto, conviene citar su iniciativa concretada en el "Dictamen presentado al Congreso del Estado de México para la organización de ayuntamientos", que fue la base para la elaboración del Decreto

<sup>173</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Editorial Porrúa, S. A., Decimotercera Edición, México 1985, Pág. 95.

<sup>174</sup> Salazar Medina, Julián y otros. *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal*. Toluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990. Págs. 74-75.

<sup>175</sup> Salazar Medina, Julián, op. cit. Pág. 75.



de 9 de febrero de 1825, para la organización de Ayuntamientos, decreto que adopta el mismo nombre que el dictamen de Mora".<sup>176</sup>

La administración territorial del Estado de México entre 1825 y 1834 estaba encabezada e integrada por el gobernador, 8 prefectos, 36 subprefectos, 180 ayuntamientos y sus respectivas autoridades, y un número indeterminado de tenientes de pueblos sin ayuntamiento subordinados a los subprefectos.

"En 1834 el número de municipalidades del Estado de México se redujo a 167, y se eleva el número de prefecturas a 11 con la inclusión de Chilapa, Sultepec y Tlalnepantla".<sup>177</sup>

Durante la época en estudio, la organización de los ayuntamientos en el Estado de México, estuvo determinada por el número de habitantes de la respectiva municipalidad y por la importancia política de la villa o ciudad respectiva tratándose de cabeceras de distrito y partido, y se estructura en dos niveles claramente diferenciados: autoridades y empleados del ayuntamiento; entre los primeros se encontraban: el Alcalde o Alcaldes, Regidores, Procurador Síndico, y entre los segundos: Secretario, Depositario, Escribientes, Portero y Mozo de oficio. En los pueblos en donde no había ayuntamiento el subprefecto podía auxiliarse de tenientes.

Atendiendo a la densidad de población se establecía el número de funcionarios y empleados del ayuntamiento, de tal forma que en poblaciones de hasta 5,000 habitantes, el ayuntamiento se componía de un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores; en las municipalidades que pasaban de 5,000 habitantes y no llegaban a 10,000, el ayuntamiento se integraba de dos alcaldes, un procurador síndico y ocho regidores; en las municipalidades que excedían de 10,000 habitantes el ayuntamiento se integraba de dos alcaldes, dos procuradores síndicos y 16 regidores. Las personas electas para algunos de los oficios del ayuntamiento, iniciaban su encargo el primero de enero de cada año.

Podemos pensar que para la ejecución de las tareas administrativas se organizaban comisiones del ayuntamiento, integradas y encabezadas por los regidores y síndicos de éste. La reglamentación era variada y diversificada e incidía en la administración de personas y cosas o ambas.

Las condiciones limitantes y necesidades de la época se plasmaron en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los cuales con el tiempo se fueron estandarizando en su contenido, ya que en algunos se establecían, entre otras, disposiciones sobre desertores del ejército, censos y obras públicas urgentes, razón por la cual para uniformar criterios se desarrolló un modelo básico con el siguiente contenido:

"Capítulo 1°. De la tranquilidad y seguridad pública;

Capítulo 2°. Salubridad pública;

Capítulo 3°. Diversiones públicas;

<sup>176</sup> González Oropeza, Manuel, Mora, José María Luis y la Creación del Estado de México, Leyes y Decretos del Estado de México, editado por el Congreso del Estado de México, Primera Edición 2000, Págs. 44-53.

<sup>177</sup> Moreno Espinosa, Roberto, Op. cit., Pág.113.

Capítulo 4°. Del fiel contraste;

Capítulo 5°. Del aseo y ornato público; y

Capítulo 6°. Reglas Generales".<sup>178</sup>

Los ayuntamientos orientaron su actividad a la preservación del orden, seguridad de los habitantes, vigilar las relaciones de producción e intercambio y salud pública en lo fundamental.

"Una tecnología contable a cargo de las tesorerías municipales se desarrolló con la administración de los ingresos provenientes de propios y arbitrios. Sin embargo, los bajos ingresos constituyeron un mal endémico que caracterizó a la vida municipal en esta época, y que limitó ampliamente el desarrollo de obras municipales, construcción de caminos, puentes, edificios públicos, etc., por tanto, el desarrollo de tales obras, cuando se llevaban a cabo, era con presupuesto de la entidad; de esta suerte, la autonomía municipal se vio seriamente minada y ratificó la dependencia del municipio en relación con el gobierno estatal".<sup>179</sup>

La responsabilidad de la administración pública estuvo en gran parte a cargo de los secretarios y demás empleados del ayuntamiento, puesto que desempeñaban labores vinculadas a la integración de actas, llevar el control de los censos de las municipalidades, extender licencias y permisos redactados de puño y letra, ordenar y llevar el archivo municipal, mantener informados a los alcaldes y comisiones integradas por regidores y síndicos de los pormenores de la administración municipal entre otras.

El 2 de marzo de 1824 el Congreso del Estado de México expide el Decreto número 2 sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesta de los Partidos que comprendía la provincia de este nombre, en el artículo 10° establecía: "Los ayuntamientos y demás corporaciones, autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán desempeñando las funciones que les están encomendadas, arreglándose en todo a las leyes vigentes".<sup>180</sup> Como puede observarse el citado precepto prácticamente retoma la normatividad prevaleciente en la última fase de la vida colonial.

Por su parte, el Decreto número 18 del 6 de agosto de 1824, relativo a la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado, en el Capítulo VIII, referido a los ayuntamientos, asienta en el artículo 67: "Los ayuntamientos se arreglarán por ahora, a las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico, y desempeño de sus atribuciones",<sup>181</sup> lo cual en lo fundamental refrenda el decreto anterior.

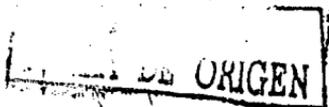
El maestro y municipalista Rodolfo Alanís enuncia que: "El 9 de febrero de 1825, el Congreso del Estado emite el Decreto número 36 con la denominación "Para la Organización de Ayuntamientos del Estado", en el que se legislará sobre la organización de ayuntamientos, de manera más precisa a

<sup>178</sup> Ramo de Bandos. Archivo Histórico Municipal de Toluca, Estado de México.

<sup>179</sup> Memoria de Gobierno, del C. Lorenzo de Zavala, Gobernador Constitucional del Estado de México. Imprenta del Gobierno del Estado Libre de México, a cargo de Juan Matute y González, México 20 de marzo de 1829. Pág. 15.

<sup>180</sup> Idem., Pág. 6.

<sup>181</sup> Ibidem., Págs. 29-30.



fin de sentar las bases y crear mejores condiciones para el desarrollo de aquéllos y de la misma vida municipal".<sup>182</sup>

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 14 de febrero de 1827, dada en la ciudad de Texcoco, segunda sede de los poderes del Estado de México y la primera de la entidad, faculta al Congreso en su artículo 32 fracciones Duodécima y Duodécimatercia a ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales, dar reglas para su organización y hacer la división del territorio, determinando el que corresponda a los distritos, partidos o municipalidades. Lo anterior, adquiere relevancia para nuestro estudio pues hasta nuestros días esta facultad sigue perteneciendo a la Legislatura del Estado de México.

En este mismo ordenamiento constitucional se dedicaron los artículos del 159 al 170 a normar a los ayuntamientos. Sin lugar a dudas, con este ordenamiento quedaron sentados los cimientos para el gobierno y administración de las municipalidades, pues recogen elementos prevalecientes durante el antiguo régimen, situación que se dio sin muchos cambios hasta que se estableció el régimen centralista.

"Posteriormente, con el centralismo se transforman las entidades federativas en departamentos, el titular del Ejecutivo Federal, nombra a los gobernadores y refrenda a las autoridades intermedias entre el gobierno departamental y el municipal, encarnadas en la figura del prefecto y del subprefecto, queda establecido un esquema de administración interior o territorial coordinado desde el mismo núcleo de la administración de la República Centralista".<sup>183</sup> Al respecto, el artículo 1º. de las ORDENANZAS formadas por la Junta Departamental en el año de 1840, confirma esta situación al establecer: "Esta a cargo de los ayuntamientos, con sujeción al sub-Prefecto, y por su medio al Prefecto y Gobernador".<sup>184</sup>

"El Departamento de México se integra entonces con la extensión que tenía como Estado, la cual era de 115,845 Kilómetros cuadrados, se le agregan los 221 Km<sup>2</sup> del Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala de 3,833 Kilómetros cuadrados. La ciudad de México se define como capital del Departamento del mismo nombre, y su división política quedó planteada en 13 distritos y 42 partidos".<sup>185</sup>

Durante esta etapa la materia administrativa municipal se reorienta y complementa, las ordenanzas municipales proliferan en este espacio, se transforman en el marco normativo fundamental y se orientan a complementar la reglamentación de los diversos ramos de la administración municipal prevaleciente en los diferentes municipios del recién extinguido Estado de México.

"La organización administrativa en el nivel municipal sufre un cambio radical, al surgir la figura del juez de paz como la autoridad central, misma que llega inclusive a sustituir a los ayuntamientos".<sup>186</sup>

<sup>182</sup> Alanís Boyzo, Rodolfo, *La Evolución del Municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Consideraciones Históricas*, editado por el Gobierno del Estado de México 2000, Pág. 3.

<sup>183</sup> Romero Quiroz, Javier, *El Estado de México. Marcos Históricos y Geográficos, XII Censo General de Población y Vivienda*, editado por el Gobierno del Estado de México 2001, Pág. 60.

<sup>184</sup> Del Castillo Velasco, José María. *Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal*. Pág. 491.

<sup>185</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Pág. 247.

<sup>186</sup> Ezeta, Luis de, *Manual de Alcaldes y Jueces de Paz*, Págs. 245-248.

desaparecen los alcaldes, permanecen los regidores y síndicos aún estos últimos son sustituidos en algunos casos por los Jueces de paz para coordinar diversas comisiones en que se distribuye la materia administrativa. Los ayuntamientos se integraron básicamente con la Secretaría del ayuntamiento, cuya función era llevar el libro de actas, acuerdos y disposiciones municipales, presentación de los negocios para los acuerdos de cabildo, y cumplir con sus determinaciones; y la Tesorería responsable de la recaudación e inversión de los caudales municipales.

"Los ayuntamientos llevaron a cabo una contabilidad de los ingresos más rígida, a través de libros manuales y de caja, registrando las entradas y salidas de fondos, disponiéndose que en cualquier momento podría efectuarse un corte de caja; asimismo, se estableció un corte de caja mensual que tenía que ser visado por el prefecto y subprefecto; los presupuestos mensuales se debían presentar en sesión de Cabildo para su revisión y aprobación, y anualmente la comisión de hacienda debía presentar el estado general de cuentas del municipio, el cual era glosado previamente por el contador del ayuntamiento".<sup>187</sup>

Por decreto del 20 de marzo de 1837, los jueces de paz sustituyen a los alcaldes, con lo que los primeros quedan subordinados a los prefectos y subprefectos y surgen los apoderados de los pueblos; por lo que toca al rubro educativo, correspondía al ayuntamiento el establecimiento de escuelas de primeras letras en la municipalidad; asimismo, intervenía en la selección del personal docente de dichas escuelas, y canalizaba parte de su presupuesto al desarrollo educativo.

Los vecinos de la municipalidad contribuían en forma prorrateada, ya sea monetariamente o por vía de aportaciones y participaciones personales a sufragar los servicios municipales. "La administración de justicia en base a la reglamentación respectiva se llevaba de manera coordinada entre los prefectos, subprefectos, jueces de paz y síndicos; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios se guiaba por las ordenanzas del caso, y debía contar con la aprobación, supervisión y control del gobierno departamental, para lo cual se remitía anualmente la cuenta documentada total de propios y arbitrios, inversiones y presupuestos; asimismo, la malversación de fondos implicaba multas pecuniarias y penales".<sup>188</sup>

Los diversos ramos de la administración municipal se distribuía entre los capitulares, y se les corresponsabilizaba del buen funcionamiento y gestión requeridas para concretar los ramos a su cargo. Entre las comisiones más generales se encontraban las de: aseo y limpieza; aguas, acequias, zanjas y ríos; cárceles, calzadas, puentes y caminos, coches y carruajes; embanquetados, empedrados y atarjeas; salubridad, cementerios, vacunas, hospitales y casas de beneficencia; mercados, paseos, pesas y medidas; agricultura, industria y comercio; corredores, teatros y diversiones públicas, educación y escuelas. El número de comisiones variaba en función de la magnitud de cada municipio, y se integraban con síndicos y regidores, y en algunos casos como el de salubridad pública, con médicos de la localidad y párrocos de las iglesias.

Aparece la figura del primer alcalde en calidad de "Presidente del Ayuntamiento", lo que le da facultades para presidir las diversas comisiones correspondientes a cada ramo de la materia administrativa.

---

<sup>187</sup> Idem, Págs. 245-248.

<sup>188</sup> Ibidem. Págs. 9-12.

"En materia de obras públicas municipales aparecen los contratistas, que son objeto de convocatoria pública para legitimar la asignación de obras e intentar hacer más transparente el manejo de los fondos municipales".<sup>189</sup>

"La administración municipal puso especial interés en la administración de mercados, coches, diversiones públicas, salubridad pública, así como en la incipiente administración de la vida intelectual relativa al nivel de la enseñanza de primeras letras, atendida por la comisión de instrucción pública".<sup>190</sup>

La legislación se concretó en las denominadas Ordenanzas Municipales, las cuales constituyeron un instrumento fundamental para la organización de la vida político-administrativa del país, en congruencia con las condiciones características de la República Centralista; el procedimiento que se estableció para la generalización de las ordenanzas partía del origen mismo, que correspondía a la Excelentísima Junta Departamental de México, seguidamente se publicaban para su instrumentación en un plano departamental, tocando en este caso al gobernador y a las juntas departamentales llevar a cabo tal quehacer, finalmente, ya en un plano local, se concretaban por parte de los ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.

La designación de autoridades provenía desde el poder central; asimismo, la actividad de los ayuntamientos era supervisada y se encontraba sujeta de manera ascendente al subprefecto, al prefecto y al gobernador del departamento.

El Licenciado Julián Salazar Medina señala que: "Con motivo de la ampliación del territorio del Distrito Federal, y de acuerdo con la orden No. 4576 del Ministerio de Gobernación del 25 de noviembre de 1855, se incorpora Tlalpan al Distrito Federal. En este sentido la extensión de éste se amplía a 1,383 kilómetros cuadrados correspondientes a la ampliación de 1854, que se agregan a los 221 originales al momento de su erección, más los 50 kilómetros cuadrados de Tlalpan. El 27 de octubre de 1849 se expidió el Decreto para la creación del estado de Guerrero, lo que significó para el Estado de México una pérdida adicional de 64,281 kilómetros cuadrados y 261,598 habitantes. La contracción territorial provocó a su vez un ajuste en el número de distritos, por lo que en la Constitución de la entidad de 1861 éstos se redujeron a los siguientes: Cuernavaca, Huejutla, Morelos, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tula y Tulancingo".<sup>191</sup>

Con el retorno al federalismo nuestra entidad volvió a adoptar la organización que se había ya perfilado durante la Primera República Federal. "En los pueblos sin ayuntamiento, situados en las municipalidades, se nombra a los auxiliares, y se les hace depender directamente de los ayuntamientos de éstas, de igual manera se definen las funciones y quehaceres a desarrollar: cuidar del buen orden y tranquilidad pública; velar sobre el cumplimiento y ejecución de las leyes; desarrollar funciones judiciales; cuidar el uso de los montes; impulsar las actividades productivas; consignar a los infractores y desarrollar las disposiciones del ayuntamiento a que están sujetos".<sup>192</sup>

<sup>189</sup> Del Castillo Velasco, José María, op. cit., Pág. 492.

<sup>190</sup> Idem, Págs. 506-507.

<sup>191</sup> Salazar Medina, Julián, op. cit. Págs. 75-76.

<sup>192</sup> González Oropeza, Manuel, op. cit., Págs. 26-27.

A las actividades administrativas de los ayuntamientos se agrega la que está identificada con la labor de reclutamiento de reemplazos del ejército y la guardia nacional o rural, además de la protección a las sociedades, compañías y establecimientos que se localizaran en las respectivas municipalidades; esto último a tono con las condiciones prevalecientes en el momento; también destaca en el periodo la posibilidad que se brindaba a los ayuntamientos para proponer al gobierno estatal los arbitrios que fueran factibles incorporar para incrementar sus fondos o bien para casos de obras públicas prioritarias.

"La segunda Constitución del Estado de México fue expedida en Toluca el día 12 de octubre de 1861, la cual conserva en su artículo 35 fracciones VI y VII la facultad del Congreso Local de ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales, dar las reglas para su organización y hacer la división del territorio, determinando el que corresponda a los distritos, municipalidades y municipios; además, establecía que la administración de los pueblos quedaba a cargo de los prefectos, sub-prefectos, ayuntamientos y municipales".<sup>193</sup> Como puede observarse la vida municipal y la actividad de los ayuntamientos, una vez más, queda supeditada a los prefectos y sub-prefectos. El régimen de prefecturas llega a su culminación restaurada la República, hacia 1868 se instaura la figura del jefe político, que sustituye a los prefectos y subprefectos, y se sitúa como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

La misma Carta Constitucional dedica cuatro capítulos a normar la correspondiente al gobierno político y administrativo de los pueblos:

"Capítulo I Autoridades por quienes se ha de desempeñar

Capítulo II. De los prefectos

Capítulo III. De los sub-prefectos

Capítulo IV. De los ayuntamientos".<sup>194</sup>

La Constitución en comento, hace clara referencia a los ayuntamientos; no obstante ello, reitera en lo fundamental los lineamientos tenidos ya con anterioridad en el periodo que precedió a la República centralista.

Entre las modificaciones relevantes de la administración municipal en el Segundo Imperio (1863-1867), encontramos la transformación de los Estados en Departamentos, de acuerdo con el Estatuto Provisional del Imperio del 10 de abril de 1865, los cuales son encabezados por los prefectos imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas.

La administración interior que lleva a cabo el gobierno estatal en la segunda mitad del siglo XIX se extiende sobre un espacio territorial en constante redimensionamiento, en este caso, a la baja. De esta suerte en 1869 el Congreso de la Unión aprobó la creación de los Estados de Hidalgo y Morelos, así significó un recorte territorial de 27, 165 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 459.000 habitantes. Tal extensión territorial daba cabida a 72 municipalidades con sus correspondientes ayuntamientos.

<sup>193</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1861.

<sup>194</sup> Carta Magna del Estado de México de 1861.

En suma, el Estado de México de 1823 a 1869 vio mermado su territorio en 104,552 kilómetros cuadrados y su población en un millón 52 mil habitantes; el número de ayuntamientos ascendió a 114. Asimismo, durante el período comprendido entre los años 1862 y 1868, la municipalidad de Calpulalpan es anexada al Estado de Tlaxcala, en virtud de que por Decreto del Ejecutivo Federal de 7 de junio de 1862, se dividió al Estado en tres distritos militares y la agregación al Distrito Federal de los del Estado situados en el valle de México, consecuencia de este Decreto.

Hacia el año de 1869 en la entidad se contaba con un total de 81 municipalidades y 22 municipios; para 1897 se cuenta con 121 municipios y se cierra el siglo con 119.

"El 21 de abril de 1868, por Decreto del Congreso del Estado, se expide la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, otorgando en ella carta de ciudadanía a la categoría político-administrativa del Jefe Político; así se cierra el período que correspondió a las categorías de Prefectos y el Subprefecto, se da con ello un paso adelante en la racionalización de la administración interior".<sup>195</sup>

En cuanto al número de distritos de 1868, éstos eran Cuernavaca, Huejutla, Morelos, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tula y Tulancingo, con lo que la administración territorial en el Estado estaba integrada por el Gobernador, nueve jefes políticos, 81 ayuntamientos y 22 municipales, en un territorio de 1,485 leguas cuadradas y se contaba con unas población de 602,015 habitantes.

Prontamente con la expedición de la tercera Constitución Estatal de 1870 se redefinen los Distritos a causa de la erección de los Estados de Hidalgo y Morelos quedando los que se mencionan a continuación: Chalco, Ixtlahuaca, Jilotepec, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo y Texcoco.

Por otra parte, la Carta Constitucional en comento, establece en su artículo 55 fracción sexta, como en los ordenamientos constitucionales anteriores, que es facultad del Congreso del Estado ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales.

La división administrativa de las entidades en partidos y de los distritos, hace que las autoridades de éstos interfieran en la organización administrativa de los ayuntamientos, la cual se encuentra encabezada por un alcalde o alcaldes, regidores y síndico; asimismo, los secretarios de ayuntamientos, tesoreros, escribientes, porteros y mozos de oficio complementan la organización básica. El ayuntamiento lleva a cabo su actividad de carácter político-administrativa acudiendo a la integración de comisiones, que son encabezadas por los miembros del ayuntamiento y se encargan de promover y brindar un seguimiento a los diversos ramos y cometidos de la administración municipal.

Durante este periodo la legislación relativa al municipio en el Estado de México, es la siguiente:

"Ley Orgánica, para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado. Decretos No. 26 del 21 de abril de 1868.

Constitución Política del Estado Libre de México, 1870.

---

<sup>195</sup> Moreno Espinosa, Roberto, op. cit., Pág. 140.

Estableciendo en los Ayuntamientos y Municipios un libro de registros de fierro para marca de ganado. Decreto No. 112 de 2 de abril de 1869.

Sobre que el derecho de establecer mercados es propio y exclusivo de los Ayuntamientos, Decreto No. 143 del 13 de octubre de 1869.

Sobre que las Municipalidades y Municipios del Estado contribuyan anualmente al gasto que demanda la alimentación de los presos en sus Distritos respectivos, Decreto No. 159 de 15 de octubre de 1869.

Sobre la elecciones de Ayuntamientos en las Municipalidades y Municipios del Estado. Decreto No. 40 de 16 de octubre de 1879.

Sobre la Ley Orgánica de las elecciones políticas y municipales del Estado, Decreto No. 103 del 16 de octubre de 1871.

Adicionando la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado. Decreto No. 112 de 16 de octubre de 1873.<sup>196</sup>

Como resulta lógico, la Constitución de 1870 reflejó la centralización brutal de que fueron objeto los municipios de la época, pues la política porfirista era "más administración y menos política.

El poder político estaba totalmente centralizado y, como consecuencia de ello, los estados y municipios se encontraban sometidos a la autoridad central, pues de la capital de la República partían las órdenes que debían cumplir, sin excusa, gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales. A nivel municipal la administración interior en los estados contaba con el jefe político, que se había convertido en un vicegobernador regional ejerciendo el control sobre el gobierno de los municipios de su jurisdicción.

"La tutela político-administrativa que ejercían los jefes políticos sobre las municipalidades y municipios del Estado de México fue igual que en el resto de las entidades; de esta forma los funcionarios de elección como era el caso del presidente municipal, sus regidores y síndicos, estaban obligados a compartir el gobierno y administración con aquéllos, dadas las amplias facultades de los mismos en materia de policía, justicia, hacienda y obras públicas; la acción de los jefes políticos llegó a ser de tal forma insoportable que se tradujo en una de las causas políticas de la revolución, puesto que ahí se expresaba en mucho el despotismo prevaleciente".<sup>197</sup>

A principios del siglo XX, en los principales municipios del Estado de México se incrementaba la protesta en contra de la dictadura y de la oligarquía terrateniente que la sostenía. Los abusos que cometían en los municipios y localidades los representantes de la dictadura eran tales que no había pueblo ni ranchería donde los campesinos y trabajadores no expresaran su protesta por el autoritarismo represivo y por los abusos que cometían los jefes políticos.

---

<sup>196</sup> Idem. Pág. 155.

<sup>197</sup> Ibidem. Pág. 165.

A tal grado intervinieron en la vida municipal los jefes políticos, que las obras públicas eran contratadas directamente por ellos o a través de una junta auxiliar. Los escasos servicios municipales entraban en los negocios-compendas de los gobernadores y de los jefes políticos, según su importancia y hasta las funciones legislativas y judiciales de la esfera propia de los municipios quedó absorbida por el gobierno estatal y sus agentes.

La situación de los municipios era cada vez más crítica y difícil, lo que exigía una reforma municipal urgente y necesaria, situación que percibió el movimiento constitucionalista encabezado por Carranza, quien al elaborar la nueva Constitución concedió un apartado al municipio propugnando por su autonomía y fortalecimiento, para lo cual consideró necesario eliminar las autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y los municipios. La odiada figura del jefe político fue reducida a cenizas y la tutela administrativa atenuada.

En el Estado de México en congruencia con el nuevo ordenamiento constitucional de 1917, y contando además con la iniciativa que desde la época del General José Vicente Villada se había expresado, la administración municipal se va a normar en este periodo a través de la Ley Orgánica de 1919, y se abre en suma un gran espacio histórico de amplia relevancia en la historia política de México y del Estado de México.

## 2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1917

La vigente Constitución Política del Estado de México, fue expedida el 31 de octubre de 1917, mediante el Decreto número 5 aprobado por la XXVI Legislatura en funciones de Congreso Constituyente y de conformidad con lo mandado en el artículo Transitorio Primero comenzó a regir en la entidad desde el 20 de noviembre del mismo año.

"Esta Constitución, por su jerarquía tiene sus antecedentes en las primeras disposiciones que se crearon para la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México en el año de 1824".<sup>198</sup>

"La Constitución en comento originalmente estuvo integrada por 235 artículos y 8 artículos transitorios, los cuales recogen las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para efectos de nuestro estudio podemos mencionar la adopción del Municipio Libre como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa, principio contenido en el artículo 115 de la Constitución General de la República, el cual junto con las condiciones político-administrativas preexistentes quedaron plasmados en los artículos 7, 8, 11, 12, 15, 16, 17, 59 fracciones IV y V, 70 fracciones III, IV, V, VI, XX, XXII, 89 fracción XXIII, la totalidad del Libro Tercero "DE LA ORGANIZACIÓN POLITICA DE LOS MUNICIPIOS", conformado por los artículos 133 al 166, y finalmente los artículos 183 al 191, lo que demuestra una amplia legislación en la materia".<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Sánchez y Sánchez, Gerardo, Panorámica Legislativa del Estado de México 1824- 1993. Editorial Toluca, México, 1993, Pág. 64.

<sup>199</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, Tomo IV, Número 34 de fechas 10, 14 y 17 de noviembre de 1917. Págs. 197-220.

El texto original de la Constitución Política que nos ocupa, define en su artículo 133 que la administración pública interior de los municipios estará a cargo de los ayuntamientos y de los jueces conciliadores, previniendo en el numeral 134 que los ayuntamientos, en ningún caso, podrán desempeñar como cuerpos colectivos las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el Presidente Municipal funciones judiciales; y el artículo 11 establece que los Poderes Públicos del Estado, se consideran como superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento que no impida ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.

Asimismo, establece que los ayuntamientos serán asambleas formadas por elección popular directa y durarán un año en su encargo, prohibiendo para el período siguiente, la reelección a sus miembros propietarios o suplentes que hayan estado en funciones y se integrarán de un presidente municipal, síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón de la población del municipio que representen.

Los ayuntamientos como cuerpos colectivos tendrán autoridad y competencia en los asuntos que se sometan a su consideración como asamblea deliberante, pero la ejecución de sus decisiones estará siempre a cargo del presidente municipal.

La elección de todos los miembros del ayuntamiento se realizará en el mismo proceso electoral, distinguiéndose los regidores tan solo por el orden numérico al igual que los síndicos cuando sean más de uno y por cada miembro se elegirá un suplente.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable sino por causa grave que calificará el propio ayuntamiento, ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros y de las de los jueces conciliadores.

Por lo que hace a las atribuciones del ayuntamiento, el numeral 142 establece que desempeñarán funciones legislativas y de inspección, en lo que corresponde al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

En ejercicio de sus funciones legislativas formularán el Bando de Policía y Buen Gobierno, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, debiendo remitir ésta última a la Legislatura del Estado para su aprobación.

Asimismo, define en su artículo 154 lo que no pueden realizar los municipios y en el numeral 155 precisa las atribuciones de los Presidentes Municipales.

"La administración de justicia en los municipios se encargó a los jueces conciliadores, cuya elección se realizaba en la misma jornada electoral que la de los miembros del ayuntamiento; por cada juez propietario se elegían dos suplentes, duraban un año en su encargo y eran considerados como auxiliares de los Jueces y Tribunales del Estado, debiendo desempeñar las funciones que unos u otros les encargaran tanto en materia civil como penal".<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, op. cit. 10 de noviembre de 1917, Pág. 198.

Como se observa, del texto original de la Constitución de la entidad de 1917, se desprende que la Legislatura en funciones de Congreso Constituyente incurrió en desaciertos que lamentablemente fueron reproducidos en las Leyes Orgánicas Municipales, de los cuales como es obvio, las Legislaturas subsiguientes se han encargado de superar, tal como se advertirá al analizar el Municipio mexiquense tanto a la luz de la Constitución reformada mediante el Decreto al que nos referiremos más adelante, como de las Leyes Orgánicas Municipales que desde 1917 se han promulgado en la entidad.

En lo que corresponde a la erección de nuevos municipios, la Constitución en comento en las fracciones III y IV del artículo 70 establece que corresponde a la Legislatura del Estado, arreglar y fijar los límites de los Municipios de que deberá componerse el Estado de acuerdo con dicha Constitución y crear y suprimir Municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pudiera disponer la localidad respectiva.

Cabe destacar que la Ley Reglamentaria de las fracciones del numeral antes señalado, fue expedida mediante el Decreto número 68 aprobado por la XLI Legislatura el 7 de noviembre de 1962 y publicado en la Gaceta del Gobierno el 17 del mismo mes y año; es decir, 45 años después de la promulgación de la Constitución en comento.

Esta ley constaba de 15 artículos y tenía por objeto regular las facultades de la Legislatura para crear y suprimir municipios y cambiar la residencia de las cabeceras municipales, así como resolver todas las cuestiones suscitadas con motivo de los límites intermunicipales, de cuyo análisis nos ocuparemos al entrar en estudio de las Leyes Orgánicas Municipales del Estado de México promulgadas a partir de la Constitución de que se trata.

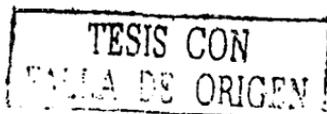
"La Constitución Política del Estado de México ha sido modificada en mas de 300 ocasiones mediante 75 decretos expedidos desde 1921 hasta enero de 1993".<sup>201</sup>

Dada la multiplicidad de los cambios efectuados a la Ley Fundamental del Estado de México durante mas de 77 años, a iniciativa del entonces Gobernador Emilio Chuayffet Chemor, la LII Legislatura de la entidad expidió el Decreto número 72 de fecha 24 de febrero de 1995, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la mencionada Carta Constitucional.

"Como consecuencia de lo anterior, la Constitución de la entidad, actualmente está integrada por 149 artículos y 15 artículos transitorios, los cuales recogen las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, desde luego, los principios contenidos en el artículo 115 de la Constitución General de la República, los cuales se evidencian en los artículos 4, 15, 51 fracción IV, 52, 61 fracciones XII, XVI, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, }XXXV, XXXVI, XXXVII y XL, 77 fracciones VIII, IX, XX, XXVI, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXV y XXXVIII, la totalidad del Título Quinto " DEL PODER PUBLICO MUNICIPAL", conformado por los artículos 112 al 128, y por último los artículos 129, 130, 137, 138, 139, 144, 145 y 147".<sup>202</sup>

<sup>201</sup> Sánchez y Sánchez, Gerardo, op. cit. Pág. 64-65.

<sup>202</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.



Al entrar al análisis de las reformas y adiciones efectuadas a la Constitución en comento, podemos observar que se llevó a cabo una reforma a fondo, a grado tal que podríamos afirmar que el Estado de México cuenta actualmente con una Constitución muy diferente a la que emanó del constituyente mexiquense de 1917, promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre del mismo año.

Como es de suponerse, me limitaré a hacer algunos comentarios sobre aquellas reformas que tienen relación con el tema que me ocupa; o sea, exclusivamente en todo aquello relacionado con el municipio y la creación de nuevos municipios.

El numeral 4° de la Constitución en comento considera al poder municipal como un cuarto poder a nivel local, al establecer que el pueblo del Estado de México ejerce en su territorio la soberanía estatal por medio de los poderes del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a la misma.

Al igual que nuestra Ley fundamental, la Constitución en comento considera en su artículo 112 la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado al Municipio Libre, reservando a la Ley Orgánica Municipal el determinar los municipios del Estado y sus cabeceras.

La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales; su elección será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

El cargo de miembro del ayuntamiento es irrenunciable y sólo podrá proceder por justa causa que calificará el propio ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

El artículo 115 de la Constitución mexiquense acota las funciones del ayuntamiento y del Presidente Municipal, pues prohíbe al primero como cuerpo colegiado desempeñar las funciones del segundo, y a éste desempeñar por sí solo la del ayuntamiento; asimismo, en acato estricto a la división de poderes, les prohíbe a ambos ejercer funciones judiciales.

Aunque los ayuntamientos tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que sometan a su decisión como asamblea deliberante, su ejecución estará a cargo exclusivamente de los presidentes municipales. La duración de los ayuntamientos en su encargo será de tres años, quedando prohibida la reelección para el periodo inmediato siguiente, de cualquiera de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones; se integrarán con un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, el primero será el jefe de la asamblea. El número de síndicos y regidores se determinará en función directa de la población del municipio que representen de conformidad con la Ley Orgánica respectiva.

Además, de los síndicos y regidores de elección directa por el principio de mayoría relativa, los habrá por el principio de representación proporcional. La elección de la totalidad de los miembros del ayuntamiento se realizará en la misma jornada electoral y los regidores se distinguirán por orden numérico al igual que los síndicos si hubiere más de uno; por cada miembro propietario habrá un suplente. Los derechos y obligaciones de los regidores electos por ambos principios serán los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mismos; en tanto que los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento, deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública".<sup>203</sup>

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución del Estado de México contempla los requisitos de elegibilidad de los miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos, quienes en términos generales deberán separarse con noventa días de anticipación al día de la elección si se encuentran en ejercicio de algún cargo; en tanto que los ministros de cualquier culto tendrán que hacerlo de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

En cuanto a las funciones de los ayuntamientos, atinadamente le atribuye las dos siguientes:

I.- Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y

II.- Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten."<sup>204</sup>

Lo anterior, me parece un acierto de la LII Legislatura del Estado de México, pues siendo el ayuntamiento una autoridad de carácter administrativo, su función obviamente es de carácter reglamentario y no legislativa propiamente hablando.

En uso de su facultad reglamentaria, los ayuntamientos deben expedir el 5 de febrero del año en que entren en funciones sus Bandos Municipales; y aunque el artículo 124 señala que el 5 de febrero de cada año, consideramos que ello obedece a un error de redacción pues sería absurdo que cada año se estuviera elaborando un nuevo Bando Municipal. Asimismo, expedirán todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la Constitución del Estado, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

La administración de la Hacienda Municipal estará a cargo de los municipios y se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia. Cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos, los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo para concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos, las cuales en

<sup>203</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, op. cit. 10 de noviembre de 1917, Pág. 199.

<sup>204</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

ningún caso excederán de 10 días hábiles. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

En los casos en que el desarrollo social y económico lo hagan necesario, el Ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. El artículo 127 contempla la programación y entrega oportuna de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, lo que es urgente y necesario que se cumpla al pie de la letra pues muchos municipios se encuentran atravesando seriamente por una aguda crisis de sus finanzas públicas y ello vendría a aliviar su pesada carga en estos difíciles tiempos que estamos viviendo.

Un acierto para evitar actitudes irresponsables y burocráticas son los párrafos segundo y tercero del artículo que se analiza, pues establecen responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, resarciéndoles el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

Los Presidentes Municipales del Estado de México, en los términos del artículo 128 de la Constitución Particular del Estado de México, cuentan con las siguientes atribuciones:

I.- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;

II.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;

III.- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;

IV.- Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;

V.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley;

VI.- Rendir al ayuntamiento el 1° de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública; y

VII.- Las demás que señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.<sup>205</sup>

Acertadamente el Decreto que reforma la actual Constitución omite establecer las facultades de que carecen los ayuntamientos, supuestos innecesarios toda vez que las autoridades como es del conocimiento general, sólo pueden hacer aquello a lo que se encuentran expresamente facultadas.

---

<sup>205</sup> Constitución Particular del Estado de México.

Asimismo, por remitirse al título relativo a los municipios, se reubican los artículos 155 y 156 que indican las atribuciones de los presidentes y el despacho de los asuntos municipales. Los artículos 177 y 183 atinentes a la composición de la hacienda pública del Estado y de los municipios también se reubican y pasan a ser materia competencial de la Legislatura y del Ejecutivo. La reenumeración de la estructura original en libros, títulos, capítulos y secciones se simplifica para quedar solamente en títulos, capítulos y secciones.

En virtud de las reformas y adiciones a la Carta Constitucional del Estado, las facultades del Congreso de la entidad, en lo que respecta al establecimiento de nuevos municipios, quedó plasmado en el artículo 61 fracciones XXV y XXVI, mismo que determina que son facultades y obligaciones de la Legislatura fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que esta materia se produzcan y crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.

Con base en lo anterior y en congruencia con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Cuarto del Decreto número 72 de fecha 24 de febrero de 1995 ya referido con anterioridad, la LII Legislatura expidió el Decreto número 122 de fecha 19 de enero de 1996, publicado en la Gaceta del Gobierno el día 22 del mismo mes y año, relativo a la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución particular de la entidad, quedando por tanto abrogada la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la misma Constitución, publicada en la Gaceta del Gobierno el 17 de noviembre de 1962, ya comentada en párrafos precedentes.

Por razones metodológicas, procederemos al estudio de dicho orden normativo, al tratar lo relativo a la Ley Orgánica Municipal en vigor.

### **3. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO DE 1917.**

#### **Ley Orgánica Municipal de 1919**

Las primeras disposiciones legislativas, decretadas para la formación de la primera Ley Orgánica Municipal, se contienen en el Decreto número 58 aprobado por la XIX Legislatura el fecha 4 de febrero de 1903, mediante el cual se faculta al Ejecutivo para que formule y expida una ley orgánica para el Gobierno Político-económico de las Municipalidades y Municipios de que se componen los Distritos del Estado, y para que derogue ó modifique las leyes y disposiciones que se opusieren á los preceptos de la propia ley, debiendo dar cuenta a la Cámara del uso que hiciera de esa facultad.

No obstante al mandato anterior, es hasta el año de 1918, cuando la Legislatura conoce de la primera iniciativa de Ley Orgánica, para el funcionamiento de los Ayuntamientos.

“El 11 de abril de 1918, el Profesor Prolasio I. Gómez, en su carácter de Diputado del 4º Distrito Electoral, presentó a la Legislatura del Estado la primera iniciativa de Ley Orgánica para el Funcionamiento de los Ayuntamientos, la cual despertó gran interés entre los integrantes de la Legislatura y el Gobierno del Estado, a tal grado que su discusión y la composición del texto final,

lardó 16 meses, es decir, del 11 de abril de 1918, y fue remitida para su publicación hasta el 9 de agosto de 1919<sup>206</sup>

La iniciativa de Ley Orgánica para el Funcionamiento de los Ayuntamientos, se aprobó mediante el Decreto 116 de fecha 9 de agosto de 1919, fue promulgada por el Gobernador Agustín Millán el día 23 de septiembre del mismo año y se publicó en una serie de tres Gacetas del Gobierno de fechas 17, 20 y 24 de septiembre de 1919, bajo la denominación de Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal prevista en la Constitución Estatal de 1917, se encargó de normar la vida político-administrativa de los municipios de la entidad. Dicho ordenamiento no hacía distinciones entre los tipos de municipios que en la época existían en el Estado de México, los cuales eran fundamentalmente rurales y semiurbanos y en menor medida urbanos.

La Ley Orgánica Municipal de que se trata, en sus artículos 1º, 2º y 3º, además de asentar la división territorial y la organización político administrativa, define y enuncia 118 municipios, distribuidos en 16 Distritos Rentísticos y Judiciales. Así se fue caracterizando la administración interior o territorial, la cual contaba con el propio Gobierno del Estado como eje y los distritos y municipios como instancias regionales-territoriales. Los criterios para el gobierno interior de los municipios se establecen en los artículos que a continuación se comentan:

Por lo que corresponde al establecimiento de nuevos municipios, la Ley Orgánica Municipal que nos ocupa establecía en sus artículos 5º y 6º la facultad de la Legislatura para crear municipios, en los centros de población que por sí solos o unidos a otros tuvieran una población mínima de 2 mil habitantes y los recursos suficientes para cubrir las erogaciones que demandaran las diversas atenciones municipales y cuyas solicitudes debían dirigirse por conducto del Ejecutivo Estatal o directamente.

En el caso de que la solicitud fuera presentada por el Ejecutivo del Estado, éste debía anexar a aquella el censo de la localidad interesada, los ingresos, servicios públicos y egresos de la misma, así como una relación de pueblos, rancherías, haciendas y ranchos que la formarían, las distancias que las separarían de los diversos municipios cercanos y los datos estadísticos que obrarían en las oficinas del Ejecutivo así como los informes de opiniones que produjeran los ayuntamientos de los municipios interesados, a los cuales el Ejecutivo comunicaría sobre la presentación de la solicitud de que se trata. Para el caso de que la petición hubiera sido presentada directamente a la Legislatura, ésta recabaría del Ejecutivo del Estado la información antes mencionada.

Finalmente, la Legislatura se reservaba el derecho a solicitar de quien correspondiera, los demás datos que considerara pertinentes para resolver la solicitud formulada.<sup>207</sup>

Señalado lo anterior, podemos afirmar que durante la vigencia de esta Ley, los interesados solo debían satisfacer requisitos de orden demográfico y económico para que la Legislatura procediera a decretar la creación de un nuevo municipio.

<sup>206</sup> Sánchez y Sánchez, Gerardo. op. cit., Págs. 118-119.

<sup>207</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo VIII, Toluca de Lerdo, 17 de septiembre de 1919. Pág. 175.

Cabe hacer notar que a la fecha de la promulgación de la Ley que nos ocupa, se carecía de una Ley que reglamentara las facultades que la Constitución de la entidad otorga a la Legislatura del Estado para crear municipios, que permitiera a ésta ejercer dichas atribuciones y simultáneamente cumplir con esa obligación constitucional.

No obstante lo anterior, el hecho de encontrarse reglamentados en la Ley de que se trata, los requisitos para crear municipios, facilitaba a la Legislatura hacer operantes dichas facultades y, paralelamente, dar cabal cumplimiento a sus obligaciones, en este caso, las contenidas en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución Estatal.

"Art.11. Para el Gobierno interior de los Municipios, el territorio de éstos se dividirá en demarcaciones cuya extensión será determinada por las propiedades que comprendan, ya sea de la Federación, del Estado, de las poblaciones o de los particulares.

Art.12. Las demarcaciones a que se refiere el artículo anterior, serán: la de la Cabecera y las foráneas cuantos centros poblados de más de cien habitantes existan en él.

Art.13. Las poblaciones que sean centro de demarcación y que para su administración requieran ser divididas, lo serán en circunscripciones urbanas que se llamarán cuarteles, los que, a su vez, se dividirán en los grupos de casa limitadas por las calles, que se llamarán manzanas".<sup>208</sup>

Como puede observarse la administración interior se deposita fundamentalmente en los municipios acatando la Constitución de 1917; aunque no debemos desconocer el papel que jugaron los distritos rentísticos y judiciales, como instancias intermedias que de alguna manera participaron en funciones específicas en la administración interior o territorial en la entidad; en particular si se tiene en cuenta el artículo 11 de la Constitución del Estado de 1917, en el cual queda asentado:

"Los Poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización, regulación y funcionamiento, que no impidan ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente".<sup>209</sup>

La administración pública interior de los municipios, se encargó a los ayuntamientos, a los presidentes municipales y a los jueces conciliadores.

Los miembros de los ayuntamientos, son electos popularmente, duran un año en el ejercicio de sus funciones y su integración se determina en razón del censo del municipio. Por cada miembro propietario se elige un suplente.

La administración del municipio libre en el Estado de México observa algunos cambios de cierta relevancia, en lo que se refiere a sus propias atribuciones, entre las cuales destacan las que a continuación se enumeran:

<sup>208</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, op. cit. Pág. 175

<sup>209</sup> Constitución Política del Estado de México.

La seguridad, comodidad, higiene y moralidad de los habitantes del Municipio y el fomento y seguridad de los intereses de los mismos;

El abastecimiento y pureza de los artículos alimenticios, aguas, drogas, y demás que consuman los propios habitantes.

La conservación, arreglo y ornato de la población donde residan los Ayuntamientos y de los demás pueblos de su dependencia;

El aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes y derechos del Municipio o de sus dependencias;

El arreglo de la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y la conservación de monumentos.

La higiene de todos los lugares públicos del municipio, así como la conveniente distribución de los panteones y demás servicios que puedan afectarla y la moral en los espectáculos públicos.

"La iniciativa de ley de ingresos y la recaudación e inversión de los mismos, para satisfacer las diversas necesidades municipales;

La celebración de contratos de obras en términos de la Ley;

La formación del presupuesto de egresos.

Atribuciones de los Ayuntamientos orientadas a la administración de justicia:

La iniciativa de leyes ante la Legislatura del Estado;

La formulación y expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno

La administración interna;

La elaboración y expedición de su reglamento interior y las demás que se relacionen con los distintos servicios municipales; y

El nombramiento de los empleados municipales".<sup>210</sup>

El gobierno municipal se formó con el Ayuntamiento integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores y juez conciliador; se establecieron las funciones colegiadas de los Ayuntamientos y unitarias del presidente municipal, y se les limita a ambos las funciones judiciales, tal como se observa en el numeral que se transcribe a continuación:

---

<sup>210</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, op. cit., Págs. 26-29.

Artículo 15.- En ningún caso podrán desempeñar los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, las funciones del presidente municipal, ni éste, por sí solo, las de los ayuntamientos ni éstos o el presidente municipal, funciones judiciales.

En cuanto al funcionamiento de los ayuntamientos, el artículo 27 de la Ley en cuestión, erróneamente les atribuye funciones legislativas, toda vez que éstos son autoridades administrativas y no legislativas, por lo que, sus funciones son obviamente reglamentarias y no legislativas propiamente hablando.

Asimismo, la ley en comento, establecía prohibiciones a los ayuntamientos, fundamentalmente de naturaleza fiscal, como se observa en el numeral que se transcribe a continuación:

Artículo 49.- Los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones con las restricciones que las leyes establezcan; y en ningún caso podrán:

I.- Evitar bajo cualquiera forma la entrada o salida de mercancías o productos de cualquiera clase en el territorio de su jurisdicción;

II.- Gravar la entrada o paso de los mismos dentro de su propio territorio;

III.- Imponer contribución alguna que no esté especificada en su ley de ingresos; y

IV.- Conceder licencias para juegos de azar".<sup>211</sup>

Las prohibiciones antes anotadas, resultan superfluas, toda vez que el texto original del artículo 169 de la Constitución de la entidad, establecía con claridad que "las autoridades del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes... en consecuencia, todas las autoridades políticas, judiciales y municipales, motivarán en ley expresa cualquiera resolución definitiva que dictaren".<sup>212</sup>

Al presidente municipal le correspondía cumplir 16 facultades, además de fungir como oficial del Registro Civil, con excepción del municipio de Toluca, cuya función se delegó a un Oficial del Registro Civil.

A los síndicos les compete fungir como representantes legales de los Ayuntamientos, además de tener como obligación de asistir a todas las sesiones del ayuntamiento y a quienes se les encomendaba la defensa de los intereses comunes del Municipio, así como un conjunto de actividades vinculadas a la administración de la hacienda municipal y eran considerados como agentes del Procurador de Hacienda. Por su parte, los regidores además de asistir a las sesiones del Ayuntamiento, debían hacerse cargo de las comisiones que les asignaban y vigilar el manejo de los fondos municipales, así como cumplir con los acuerdos que el ayuntamiento les confería.<sup>213</sup>

<sup>211</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, op. cit. Pág. 178.

<sup>212</sup> Idem. Pág. 210.

<sup>213</sup> Ibidem, Págs. 178-179.

Todos los miembros de los ayuntamientos eran responsables solidariamente de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales y, por tanto, quedaban facultados para asociarse al síndico al revisar los cortes de caja o al practicar visitas de inspección. Asimismo, se concedió a los vecinos del municipio acción popular para denunciar y acusar ante el ayuntamiento, la malversación de fondos municipales.

La administración pública municipal estaba integrada por el secretario del ayuntamiento, el tesorero y demás empleados municipales, todos ellos subordinados al presidente municipal, cuyas funciones quedaron debidamente reglamentadas.

Para ser secretario se requiere, entre otros requisitos, ser mayor de 21 años y de honradez y probidad notorias; y para ser tesorero municipal, conocer de contabilidad fiscal y no haber malversado fondos públicos o privados.

En cada una de las demarcaciones foráneas que integraban el municipio se nombraba un comisario propietario y dos suplentes, con funciones de vigilancia y cuidado de las Comisarias; asimismo, cada municipio se dividía en cuarteles, designando un jefe con los mismo requisitos y funciones del comisario. En ambos casos son considerados como empleados de la policía.

El destacado investigador municipalista Roberto Moreno Espinosa señala en su ya referida obra que "los rubros correspondientes al erario municipal se clasificaron y se introdujo un proceso de inspección de la hacienda municipal, labor compartida por los síndicos y el Procurador General de Hacienda del Gobierno del Estado; también se instauró un sistema de Contaduría de Glosa Municipal, bajo la responsabilidad de la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado; en materia de responsabilidades los tesoreros municipales podían ser procesados por las autoridades respectivas en caso de que se les comprobaran malversación de los fondos municipales".<sup>214</sup>

Para ser tesorero se requiere, entre otros requisitos, conocer de contabilidad fiscal y no haber malversado fondos públicos o particulares, al igual que el Secretario.

Por lo que hace a la participación de la comunidad en las tareas del gobierno municipal, los ayuntamientos nombran una Junta Patriótica, encargada de los actos cívicos y simultáneamente para la ejecución de obras materiales, con recursos aportados por la comunidad y las autoridades municipales, previo acuerdo del ayuntamiento respectivo. El cargo de miembro de estos órganos es honorífico.

Los Jueces Conciliadores se eligen popularmente y su función es administrar justicia y consecuentemente están facultados para aplicar en el territorio municipal las disposiciones contenidas en los códigos civil y penal y los de procedimientos respectivos. Se encontraban subordinados al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los jueces de primera instancia.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Moreno Espinosa, Roberto, op. cit. Pág. 175.

<sup>215</sup> Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo VIII, Toluca de Lerdo, 20 de septiembre de 1919. Pág. 186.

Como se advierte, el legislador mexiquense no se ocupó en forma alguna de normar o regular aspecto alguno relacionado con uno de los elementos esenciales del municipio, como es el de la población.

Como sucede en la actualidad, el municipio no contó con recursos suficientes para llevar a cabo sus programas de gobierno, razón por la cual no pudo proporcionar eficientemente los servicios que se le encomendaban.

La Ley Orgánica Municipal de referencia, prolongó su vigencia hasta el año de 1940 al ser abrogada mediante el Decreto al que a continuación nos referiremos.

### **Ley Orgánica Municipal de 1940**

La segunda Ley Orgánica Municipal del Estado de México fue aprobada por la XXXV Legislatura del Estado, mediante el Decreto número 34 de fecha 20 de diciembre de 1940, promulgada por el Gobernador Wenceslao Labra el día 26 del mismo mes y año.

La Ley Orgánica Municipal de que se trata, en sus artículos 1º, 2º y 3º, además de asentar la división territorial y la organización político-administrativa, define y enuncia 119 municipios, distribuidos en 16 distritos Rentísticos y judiciales, los cuales durante la vigencia de esta ley, siguieron colaborando, de alguna manera, en funciones específicas en la administración interior de la entidad,<sup>216</sup> al continuar en vigor el artículo 11 de la Constitución de la entidad, el cual establecía que los poderes públicos del Estado se consideran superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización, regulación y funcionamiento que no impidan ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, imperativo que se reproduce en el artículo 17 de la ley en cuestión.

Durante la vigencia de esta Ley, continuaron los mismos criterios para la división del gobierno interior de los municipios y la administración pública municipal, igualmente quedó a cargo de los ayuntamientos, presidentes municipales y jueces conciliadores.

Los miembros de los ayuntamientos son electos popularmente; su período de gestión se incrementa al pasar de uno a 2 años y el número de sus integrantes se determina en razón del censo del municipio. Por cada miembro propietario se elige un suplente.

La administración pública municipal estaba integrada por el secretario del ayuntamiento, el tesorero y demás empleados municipales, todos ellos subordinados al presidente municipal, cuyas funciones quedaron debidamente reglamentadas.

Para ser secretario se requiere, entre otros requisitos, ser mayor de 21 años y de honradez y probidad notorias; y para ser tesorero municipal, conocer de contabilidad fiscal y no haber malversado fondos públicos o privados.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Archivo Histórico del Congreso del Estado de México.

<sup>217</sup> Archivo Histórico del Congreso del Estado de México.

Asimismo, las atribuciones colegiadas de los ayuntamientos, con las mismas limitaciones, fueron prácticamente reproducidas de la Ley Orgánica Municipal que precedió a la que ahora comentamos.

En cuanto al funcionamiento de los ayuntamientos, en el artículo 28 de la ley en comento, se persiste en el error de atribuirles funciones legislativas y continuaron en vigor las mismas prohibiciones de naturaleza fiscal.

Al igual que lo anterior, ocurrió con las facultades unitarias del presidente municipal, quien seguía fungiendo como oficial del Registro Civil.

Las funciones de los síndicos, regidores y jueces conciliadores, al igual que todo lo relativo a la hacienda municipal, no sufrieron cambio alguno.

La participación de la comunidad en el quehacer del gobierno municipal, siguió a cargo de las juntas patrióticas y sus facultades son las mismas a las previstas en la Ley Orgánica Municipal precedente.

Como se advierte, la Ley Orgánica Municipal en comento, es prácticamente una reproducción de la Ley de 1919, excepción hecha de que durante su vigencia fue modificada en veinte ocasiones mediante cinco Decretos expedidos del 17 de diciembre de 1941 al 2 de diciembre de 1947, entre los cuales destacan, el que aumenta el número de municipios de la entidad de 118 a 119 y el que incrementa el término de gestión de los ayuntamientos al pasar de uno a dos años.

Como consecuencia de lo anterior, de nueva cuenta, el legislador mexiquense no se ocupó en forma alguna de normar o regular aspecto alguno relacionado con uno de los elementos esenciales del municipio, como es el de la población.

En lo que respecta a la erección de nuevos municipios, la ley en comento fija iguales requisitos a los señalados en la Ley Orgánica Municipal de 1919 y al igual que durante la vigencia de esta última, la Legislatura a la fecha de la promulgación del orden normativo que nos ocupa, no había aprobado decreto alguno relacionado con la reglamentación a las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución de la entidad, motivo por el cual en este apartado, enumerar los requisitos para crear nuevos municipios y referirnos a la carencia en el Estado de México de la reglamentación respectiva, al estar comentadas en el apartado precedente, sería incurrir en repeticiones estériles.

La Ley Orgánica Municipal de referencia, prolongó su vigencia hasta el año de 1950 al ser abrogada mediante el Decreto al que a continuación aludiremos.

### **Ley Orgánica Municipal de 1950**

La tercera Ley Orgánica Municipal del Estado de México fue aprobada mediante el Decreto número 101 del 25 de agosto de 1950, promulgada por el Gobernador Alfredo del Mazo el día 25 del mismo mes y año y fue publicada en una serie de cuatro Gacetas del Gobierno de fechas 2, 6, 9 y 13 de diciembre de 1950. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo transitorio tercero entró en vigor el día primero de enero de 1951.

La Ley Orgánica Municipal de que se trata, en sus artículos 1º y 2º, al igual que la que le antecedió, además de asentar la división territorial y la organización político-administrativa, define y enuncia 119 municipios, distribuidos en los mismos 16 distritos Rentísticos y judiciales, los cuales siguieron contribuyendo, de alguna forma, en funciones específicas en la administración interior de la entidad, al seguir en vigor el artículo 11 de la Constitución de la entidad, lo que queda reproducido en el artículo 21 de la ley en comento.<sup>218</sup>

Por lo que hace a la erección de nuevos municipios, el artículo 4º de la Ley en comento, establecía, entre otras cosas, que solo la Legislatura, de acuerdo con las disposiciones constitucionales respectivas, podía crear municipios.

En sus artículos 5º y 6º, determinaba que solo los centros de población por si solos o unidos a otros que tuvieran una población no menor de 10 mil habitantes, los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demandara la administración municipal y señalaba expresamente como requisito indispensable que el 50 por ciento de los habitantes asentados en la cabecera municipal estuvieran alfabetizados; asimismo daba derecho al Ejecutivo del Estado o a los poblados interesados para solicitar la creación de un municipio, a cuya petición debían adjuntarse los siguientes datos:

- a).- "Distancias y clase de caminos que separen al poblado que se proponga para Cabecera de la del Municipio a que pertenezca y de los demás poblados señalados para integrar el nuevo Municipio;
- b).- Nombres, categorías políticas censos de población, censos alfabetización y censos agropecuarios, del poblado o de los poblados que sean propuestos para la creación del nuevo Municipio;
- c).- Monto aproximado de los ingresos que constituirán la Hacienda Pública Municipal y que basten a cubrir las erogaciones que demanden los servicios públicos municipales imprescindibles y proyecto de Presupuesto de Egresos; y
- d).- Edificios y terrenos con que se cuente para Oficinas Públicas Municipales, Escuela, Cárcel, Rastro y Panteón".<sup>219</sup>

Por su parte, el artículo 7º de la misma Ley advertía que "no se crearía un nuevo Municipio, si al segregarse el o los poblados propuestos para integrarlo se redujera a menos de diez mil habitantes la población del Municipio o de los Municipios afectados, o si se disminuyeran los ingresos de éstos en forma tal que no bastaran para cubrir las erogaciones ordinarias de sus presupuestos".<sup>220</sup>

De lo anteriormente expuesto, se observa un aumento en los requisitos para crear un nuevo municipio, en relación con los exigidos por las leyes orgánicas que le precedieron, con independencia del incremento en el número de habitantes, sino que la ley en comento exigía como

<sup>218</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo LXX, Número 45, Toluca de Lerdo, 2 de diciembre de 1950. Pág. 1.

<sup>219</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, op. cit. Pág. 2.

<sup>220</sup> Idem. Pág. 3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

requisito indispensable que el poblado que se escogiera para cabecera del nuevo municipio tuviera alfabetizados por lo menos al 50 por ciento de sus habitantes, además de precisar con exactitud los documentos que se debían acompañar a la solicitud respectiva y señalar las causas por las cuales no se crearía un nuevo municipio.

Por lo anterior, puedo concluir que los requisitos para crear un nuevo municipio, establecidos en la Ley que nos ocupa, son más precisos o concretos y menos generales que los que estuvieron en vigor en las tres décadas anteriores.

Durante la vigencia de esta Ley, el Estado de México continuó sin contar con una ley que regulara las facultades que la Constitución Particular de la entidad concede a la Legislatura estatal para crear municipios, que hiciera factible a la propia Legislatura ejercer las referidas atribuciones y como se dijo en los comentarios a la primera y segunda leyes orgánicas expedidas con anterioridad a ésta, cumplir con su obligación constitucional.

Sin embargo, como ya hemos comentado, al estar regulados en las disposiciones antes referidas los requisitos que los interesados debían reunir para solicitar la creación de un municipio, permitía a la Legislatura hacer ejecutables sus obligaciones constitucionales, en este caso, las contenidas en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución Estatal.

Por otra parte, se define que son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio y que son vecinos los habitantes que tengan cuando menos 6 meses de residencia fija dentro del territorio del propio municipio o las personas que expresen ante la presidencia municipal su deseo de adquirir la vecindad; y se establecen las obligaciones de los habitantes y vecinos, omitiendo señalar sus derechos.

La administración pública municipal, siguió a cargo de los ayuntamientos, de los presidentes municipales y de los jueces conciliadores.

Los miembros de los ayuntamientos son electos popularmente y el término de su gestión se modifica al pasar de 2 a 3 años, como permanece en la actualidad. En cuanto a su integración, se determina que para los municipios que tengan una cabecera cuya población sea mayor de 15 mil habitantes, se conformará por un presidente municipal, de un síndico procurador y de 5 regidores; en los demás, de un presidente municipal, de un síndico procurador y de 3 regidores. Por cada miembro propietario se elige un suplente.<sup>221</sup>

Se establece para los casos de la integración o instalación de ayuntamientos, que cuando el ayuntamiento entrante no se presentare con la mayoría de sus integrantes al acto de toma de posesión, el presidente saliente o, en su caso, el miembro de mayor jerarquía del ayuntamiento entrante que se encontrara presente, exhortaría a los miembros electos a presentarse y, de no hacerlo, se llamaba a los suplentes, los que en definitiva sustituían a los propietarios, si en el término de 3 días, injustificadamente no se presentaban a tomar posesión de sus cargos.

Si después de cumplir con lo anterior no se lograba integrar el día de la toma de posesión, el ayuntamiento entrante debía dar cuenta al Ejecutivo del Estado, para que éste en un plazo de 5 días

---

<sup>221</sup> Ibidem, Pág. 5.

instalara el ayuntamiento y, de no lograrlo, la Legislatura o en su defecto la Comisión Permanente designaba a los miembros necesarios para integrar el nuevo ayuntamiento.

Las atribuciones colegiadas de los ayuntamientos a partir de la promulgación de la Ley en comento, se incrementaron en relación con las señaladas en las Leyes Orgánicas Municipales de 1919 y 1940, al asignarles 87 facultades colegiadas en los ramos de gobernación y seguridad pública; hacienda municipal; educación pública; comunicaciones y obras públicas; asistencia pública y aguas; agricultura, ganadería, comercio e industria y trabajo; fomento forestal; mercados, ornato y alumbrado públicos y economía y estadística, por lo que, habrá que reconocer el esfuerzo realizado por los legisladores mexicanos, pues como ya lo anotamos antes, el artículo 115 constitucional no había definido el campo de actividades del municipio.

En el ramo de gobernación y seguridad pública destacan, a mi juicio, las siguientes:

"Organizar la Policía Municipal y tener a su cuidado las Cárceles Preventivas;

Cuidar de la tranquilidad, la moralidad y el orden públicos;

Velar por la seguridad de las personas y los bienes de los habitantes del Municipio, haciendo que se impartan las garantías y se respeten los derechos individuales;

Nombrar las Juntas de Acción Cívica y hacer que cumplan debidamente con su cometido;

Acatar y hacer que se observen, oportunamente y en sus términos, las disposiciones legales en materia electoral;

Impedir, por los medios legales, que se establezcan centros de vicio, y procurar que se clausuren los existentes;

Acordar los nombramientos, remociones licencias y renunciaciones de los empleados municipales y las renunciaciones y licencias de los funcionarios y de los Auxiliares Municipales, con excepción del Comandante de Policía, que será designado y removido por el Ejecutivo del Estado; y

Señalar las multas y penas a los funcionarios, auxiliares y empleados municipales, así como establecer, para los mismos, recompensas, premios y notas laudatorias, a que se hayan hecho acreedores en el desempeño de sus funciones".<sup>222</sup>

Como se advierte, la facultad de designar al comandante de la policía queda reservada al Ejecutivo del Estado, en perjuicio de los ayuntamientos, al no prever el artículo 115 Constitucional, en la misma época, el ámbito de acción de los municipios.

En el ramo de hacienda:

"Cuidar de la Hacienda Pública del Municipio

---

<sup>222</sup> Ibidem, Págs. 8-9.

Vigilar la recaudación de los ingresos y el Ejercicio del Presupuesto de Egresos;

Inspeccionar las labores de la Tesorería Municipal y pedir que se hagan a dicha Oficina las visitas de residencia o de inspección;

Cuidar que las contribuciones municipales sean justas y equitativas y que se cobren de acuerdo con las disposiciones legales; y

Hacer que se verifique oportunamente la glosa preventiva de las cuentas del Ayuntamiento anterior, dentro de los dos primeros meses de iniciado su ejercicio<sup>223</sup>.

En el ramo de educación pública:

"Disponer que oportunamente se levanten en todas las Demarcaciones, los censos de los niños en edad Escolar y de los adultos analfabetos;

Vigilar que los maestros y alumnos asistan con puntualidad a sus labores escolares;

Establecer los Patronatos de Alfabetización y prestar la ayuda necesaria para sus actividades, cuidando especialmente que los analfabetos reciban la instrucción respectiva;

Encargarse de la conservación de los edificios escolares del Municipio, del Estado o de la Federación y de sus reparaciones inmediatas;

Prestar la ayuda que sea posible a las Instituciones o a los particulares que desarrollen en el municipio actividades públicas de carácter cultural, y conceder becas a los alumnos para que puedan cursar estudios superiores.

Hacer que se establezcan y funcionen Bibliotecas públicas; y

Fundar Clubes Deportivos, impulsar sus actividades y procurar que se construyan campos apropiados para sus prácticas y parques infantiles".<sup>224</sup>

En el ramo de comunicaciones y obras públicas:

"Construcción, conservación y reparación de calles, calzadas, banquetas y demás obras urbanas de carácter municipal;

Procurar que los caminos y las vías urbanas de tránsito, se encuentren expeditos y sin obstáculos, y que en ellos se hagan las obras necesarias de drenaje para evitar inundaciones;

Hacer cumplir, en ausencia de las Autoridades de Tránsito y como auxiliares de éstas, las disposiciones de la Ley respectiva en las vías de comunicación que estén bajo el cuidado del Municipio;

---

<sup>223</sup> Ibidem, Pág. 9.

<sup>224</sup> Ibidem, Págs. 9-10.

Cuidar que no se cometan robos o deterioros a las vías de comunicación; y

Hacer las gestiones que procedan para que todos los poblados del municipio cuenten con servicios de correos".<sup>225</sup>

En el ramo de salubridad, asistencia pública y aguas:

"Encargarse de la administración de los Panteones;

Prestar la colaboración necesaria en las vacunaciones de personas y animales, y en las campañas contra epidemias y epizootias que lleven a cabo las autoridades respectivas.

Cerciorarse de que las guías sanitarias sean expedidas en los términos legales correspondientes;

Hacer que se acalen debidamente todas las disposiciones que se dicten en los casos de enfermedades endémicas y epidémicas;

Cuidar de la higiene y salubridad de los lugares públicos y de los manantiales, pozos y depósitos de agua de servicio público;

Fomentar la Beneficencia privada y procurar que se establezcan Centros de Asistencia Pública, Asilos y Puestos de Emergencia y de Primeros Auxilios;

Administrar los rastos Municipales; y

Encargarse de los servicios públicos de agua potable y de drenaje de los poblados, cuando no estén Administrados por las Juntas Federales.<sup>226</sup>

En el ramo de agricultura, ganadería, comercio e industria y trabajo:

"Fundar Comitès Pro-Conservación de Suelos y Aguas y valerse de ellos como medios de difusión y propaganda, gestionando a la vez se haga llegar a los agricultores y ejidatarios las instrucciones necesarias para evitar y combatir la erosión de las tierras;

Excitar o ayudar a los agricultores y a los ejidatarios, para que obtengan y usen en sus cultivos, maquinaria agrícola, abonos, semillas seleccionadas y auxilios para prevenir o combatir plagas; cuidando que les de la debida aplicación a los que recibieren parte de las autoridades;

Promover la divulgación de conocimientos sobre agricultura y ganadería y el establecimiento de granjas, campos de experimentación y postas zootécnicas,

Impulsar el comercio y fomentar la industria, poniendo en práctica aquellas disposiciones que no estén expresamente señaladas para otras Autoridades;

---

<sup>225</sup> Ibidem, Pág. 13.

<sup>226</sup> Ibidem, Pág. 16.

Prestar a los inversionistas e industriales, todas las garantías y facilidades que el Municipio pueda otorgarles;

Cooperar de acuerdo con sus facultades, con las Autoridades Federales y Estatales para la mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo; y

Vigilar que no trabajen menores de edad en los centros de vicio.<sup>227</sup>

En el ramo de fomento forestal:

"Vigilar que se cumplan estrictamente las disposiciones legales sobre explotación, conservación y reforestación de los montes y bosques;

Prevenir los incendios de los montes y bosques prestar el auxilio necesario para la extinción de aquellos, integrando las Brigadas que tengan por objeto prestar su cooperación en este sentido;

Fundar comités en Defensa del Arbol y procurar que periódicamente se hagan plantaciones y se verifiquen concursos al respecto;

Impedir el corte de árboles para Fiestas de Navidad, salvo el caso que las Autoridades Forestales así lo autoricen expresamente<sup>228</sup>.

En el ramo de mercados, ornato y alumbrado públicos:

"Organizar la administración de los mercados

Señalar las áreas urbanas de los poblados e intervenir en el alineamiento de los predios y edificios ubicados dentro de aquellas;

Cuidar los jardines, parques, paseos y demás lugares públicos; y

Encargarse del alumbrado y de los relojes públicos.<sup>229</sup>

En el ramo de economía y estadística:

"Cuidar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad y tomar en los casos de emergencia, las medidas procedentes sobre el suministro de dichos artículos, entre tanto intervienen la Autoridades competentes;

Hacer que se acaten las disposiciones que sobre control de precios dicten las Autoridades correspondientes; y

---

<sup>227</sup> Ibidem. Pág. 17.

<sup>228</sup> Ibidem. Pág. 18.

<sup>229</sup> Ibidem. Págs. 18-19.

Vigilar que los establecimientos comerciales no cometan abusos en el peso o en la medida de las mercancías, cerciorándose que los instrumentos y los aparatos para medir o pesar, estén debidamente autorizados".<sup>230</sup>

Asimismo, se persiste en el error de atribuirles facultades legislativas y se derogan las prohibiciones previstas en las leyes anteriores.

En adición a lo anterior, para el caso de que algún miembro del ayuntamiento, sin causa justificada, faltara 5 veces consecutivas a las sesiones ordinarias, se le tenía por renunciado al cargo y el ayuntamiento llamaba al suplente.

La ley en comento, señala con igual precisión el contenido mínimo de las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno, especificando los ramos de la Administración Pública Municipal al que debía constreñirse. Igual procedimiento se observa para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por otra parte, esta misma Ley con idéntica precisión señalaba 88 facultades específicas del Presidente Municipal en los distintos ramos de la administración pública municipal, así como la estructura del informe del Presidente Municipal.<sup>231</sup>

Sin embargo, se incurrió en el error jurídico de establecer hipótesis innecesarias al establecer prohibiciones a los presidentes municipales, ya que es del conocimiento general que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite. A mayor abundamiento, la fracción I del numeral 98 así lo confirma, al determinar que el presidente municipal no podrá: "ejercer facultades que ésta ley no le conceda".<sup>232</sup>

A los síndicos les corresponde actuar como mandatarios de los ayuntamientos, dentro del territorio del Estado, además de tener la obligación de presidir la comisión de hacienda y ser considerados como agentes de la Dirección General de Hacienda del Estado, quedaban a su cargo diversas actividades relativas a la administración de la hacienda municipal.

A los regidores les compete además de asistir a las sesiones del ayuntamiento, suplir las faltas temporales del presidente municipal, así como participar en la vigilancia del manejo de los fondos municipales y exigir al presidente municipal y al ayuntamiento, el cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal, el Bando y los Reglamentos.<sup>233</sup>

El gobierno interior de los municipios, se divide en dos clases de demarcaciones: la de la cabecera y las foráneas y éstas a su vez se subdividen en cuarteles, sectores y manzanas; al frente de las demarcaciones foráneas se designan delegados municipales, mediante plebiscito convocado por los ayuntamientos y duran 3 años en funciones. Los subdelegados municipales, jefes de cuartel o de sector y de manzana, son nombrados por los ayuntamientos y duran un año en su cargo.

---

<sup>230</sup> Ibidem, Págs. 19.

<sup>231</sup> Ibidem, Págs. 8-12.

<sup>232</sup> Ibidem, Pág. 9.

<sup>233</sup> Ibidem, Págs. 12-13.

Los jefes de cuartel o de sector quedan subordinados a los delegados y subdelegados municipales y los jefes de manzana a los de cuartel; y las atribuciones de todos los anteriores, quedan reguladas.

En el rubro de la hacienda municipal, siguió en vigor el proceso de inspección previsto en las leyes anteriores y desapareció el sistema de contaduría de glosa municipal y en materia de responsabilidades, quedó derogada la responsabilidad solidaria de la totalidad de los miembros del ayuntamiento, respecto de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales.

Asimismo, se reconoce la capacidad de los ayuntamientos para celebrar empréstitos, contratos de compraventa y de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; de administración y de prestación de los servicios públicos y contratos de ejecución de obras materiales, con las limitaciones que ésta misma ley les impone.

Los servidores públicos que integraban la administración pública municipal eran el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal, quienes al igual que los demás empleados municipales eran coordinados por el Presidente Municipal, el que además actuaba como Oficial del Registro Civil, con excepción del Presidente Municipal de Toluca.

Los requisitos para ser secretario del ayuntamiento y tesorero municipal, se incrementan, con relación a los previstos en las leyes anteriores, al exigirse adicionalmente al primero, "haber terminado la instrucción primaria y ser de honradez y probidad notorias y no tener antecedentes penales; y al segundo, se le exige ser de notoria buena conducta, no tener antecedentes penales y caucionar el manejo de los fondos públicos.<sup>234</sup>

Por lo que hace a la participación de la comunidad en las tareas del gobierno municipal, la ley de que se trata sustituye a los Comisarios y Jefes de Cuartel y a las Juntas Patrióticas por las Juntas de Mejoras Materiales y de Acción Cívica, respectivamente.

Las Juntas de Mejoras Materiales se encargan de ejecutar obras materiales bajo el sistema de cooperación vecinal y con recursos financieros municipales; los cargos son honoríficos y sus facultades quedan debidamente reglamentadas.

Las Juntas de Acción Cívica se encargan de organizar los actos relativos; los recursos financieros para realizar sus actividades provienen de la comunidad y de los que el ayuntamiento les proporciona y los cargos son honoríficos.

Los Jueces Conciliadores siguen siendo elegidos popularmente y continúan subordinados al Tribunal Superior de Justicia y a los Jueces de Primera Instancia.<sup>235</sup>

En virtud de todo lo anterior, puedo afirmar que a la fecha de la promulgación de la Ley en comento, la vida político-administrativa municipal registra cambios cualitativos en lo que se refiere a las facultades y responsabilidades de las autoridades municipales, no así en la satisfacción de las necesidades municipales, pues como sucede en la actualidad, el municipio no contó con los

---

<sup>234</sup> Ibidem, Pág. 5-7.

<sup>235</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo LXX, Número 48, Toluca de Lerdo, 13 de diciembre de 1950. Pág. 5-6.

recursos económicos necesarios para alcanzar ese propósito. No obstante lo anterior, no debemos desconocer que el quehacer de los órganos político-administrativos que integran al municipio en conjunción con los integrantes de la comunidad se incrementa y enriquece en relación con lo prevaleciente hasta antes de 1950.

La Ley Orgánica Municipal en comento, prolongó su vigencia hasta el año de 1957 al ser abrogada mediante el Decreto que a continuación me referiré.

### **Ley Orgánica Municipal de 1957**

La cuarta Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fue aprobada por la XXXIX Legislatura del Estado, mediante el Decreto número 139 del 20 de mayo de 1957, promulgada por el Gobernador Salvador Sánchez Colín el día 25 del mismo mes y año y publicada en la Gaceta del Gobierno el día 29 del mes y año antes mencionados. De acuerdo con el artículo transitorio primero, esta Ley entró en vigor el día 30 de mayo de 1957.

"La Ley Orgánica Municipal de que se trata, en sus artículos 1º y 2º, además de asentar la división territorial y la organización político-administrativa, define y enuncia 119 municipios, distribuidos en 16 distritos rentísticos y judiciales; sin embargo, con acierto el legislador deroga el numeral que las leyes anteriores establecían respecto de que los poderes públicos del Estado se consideraban superiores jerárquicos de los cuerpos municipales".<sup>236</sup>

Por lo que se refiere a la erección de nuevos municipios, el artículo 3º de la Ley Orgánica en comento determinaba, entre otras cosas, "que las solicitudes sobre la creación de municipios serían resueltas por la Legislatura de conformidad con la fracción IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado y con las leyes reglamentarias que de dicha fracción se expidan".<sup>237</sup>

En la precitada disposición, podemos observar que por primera vez en la legislación municipal se hace referencia a una Ley Reglamentaria relativa a la facultad que tiene la Legislatura para crear nuevos municipios, sin hacer referencia alguna a los requisitos que debían satisfacerse para tales efectos, lo que implicó que en la ley en comento se suprimiera la reglamentación en la materia existente en las leyes orgánicas que le precedieron.

Por lo anterior, la Legislatura del Estado quedó impedida para hacer operantes sus atribuciones en la materia, pues la sola enunciación de la futura expedición de una Ley específica, le impedía ejercitar por una parte esa facultad y cumplir por la otra, esa misma obligación constitucional.

En virtud de lo anterior, fue expedida mediante el Decreto número 68 aprobado por la XLI Legislatura el 7 de noviembre de 1962 y publicado en la Gaceta del Gobierno el 17 del mismo mes y año, la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución de la entidad. Esta ley constaba de 15 artículos y tenía por objeto reglamentar las atribuciones de la Legislatura contenidas en las fracciones del numeral antes mencionado.

---

<sup>236</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, op. cit. Pág. 1.

<sup>237</sup> Idem, Pág. 3.

En el articulado de esta Ley, se establece que para crear un nuevo municipio se debían satisfacer los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 20 mil habitantes; disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demandara la administración municipal; que la cabecera del nuevo municipio contara con la infraestructura para el establecimiento de las oficinas públicas municipales y para la prestación de los servicios públicos, tales como escuela, cárcel, rastro y panteón, además de medios de comunicación telefónica, telegráfica o radiotelefónica con la capital del Estado; que el poblado escogido para ser cabecera del municipio estuviera debidamente comunicado con los demás centros de población que lo integraran y, por último, que por lo menos el cincuenta por ciento de los asentados en la cabecera municipal estuvieran alfabetizados.

Adicionalmente, señalaba que al crearse un municipio se procuraría conservar la unidad geográfica de los centros de población afectados.

Asimismo, determinaba que las autoridades municipales de los poblados afectados o los interesados podrían hacer valer sus derechos ante la Legislatura del Estado, a través del Presidente Municipal o del Síndico del Ayuntamiento respectivo o del Ejecutivo del Estado, en su caso.

Por otra parte, advertía, que si al segregarse el poblado o los poblados propuestos para integrar el nuevo municipio, se redujera a menos de 12,000 habitantes la población del municipio o de los municipios afectados o si se disminuyeran los ingresos de éstos en forma tal que fueran insuficientes para cubrir las erogaciones ordinarias de sus presupuestos respectivos, se negaría la petición correspondiente.

En virtud de lo anterior, se puede decir que la Ley en comento, con la debida formalidad jurídica, fija las condiciones que debe tomar en cuenta la Legislatura para crear nuevos municipios.

Con base en las disposiciones anteriores, la Legislatura del Estado, mediante los Decretos números 93 y 50 expedidos con fechas 3 de abril de 1963 y 22 de junio de 1973 aprobaron la creación de los municipios de Nezahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli, respectivamente, con los cuales los municipios del Estado suman 121.

Se establece el procedimiento a seguir en los casos en que el ayuntamiento entrante no se presentare con la mayoría de sus integrantes a la toma de posesión, y cuando no se hubieran verificado elecciones o se hubieran declarado nulas.

El gobierno interior de los municipios se modifica, al dividirse en delegaciones y subdelegaciones y cuando sea necesario para la mejor administración de los poblados en cuarteles y éstos en manzanas.

Por lo que hace a la población del municipio, se define quienes son habitantes y vecinos del municipio, y se determinan las obligaciones de los vecinos. En cuanto a sus derechos, refiere que los vecinos del municipio serán preferidos en igualdad de circunstancias, para el desempeño de empleos, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.

La administración pública municipal se encargó a los ayuntamientos y a los presidentes municipales, cuyos miembros son electos popularmente. Por lo que corresponde a la duración en el ejercicio de las funciones de los ayuntamientos, es de 3 años, como permanece en la actualidad y por lo que

respecta a su integración, ésta permanece sin alteración alguna; es decir, de un presidente, un síndico y 4 regidores en los municipios con una población mayor a los 15 mil habitantes y en los demás, municipios, de un presidente, un síndico y 3 regidores. Por cada miembro propietario se elige un suplente.

Por lo que respecta al funcionamiento de los ayuntamientos, el decreto que aprueba la ley en comento, acertadamente omite atribuirles facultades legislativas, lo que constituía un grave error jurídico en el que se incurrió con anterioridad a la vigencia de esta ley, pero persiste en el error al establecer hipótesis innecesarias, respecto de lo que no pueden hacer los ayuntamientos y los presidentes municipales, en atención a las razones señaladas con anterioridad.

Las atribuciones colegiadas de los ayuntamientos disminuyen considerablemente, con relación a las señaladas en la ley anterior, al ser derogadas las acciones en los distintos ramos de la administración pública municipal que se habían especificado claramente en la ley antes invocada, al asignarles tan solo 16 en lugar de las 87 previstas en la ley de 1950, todas ellas, como es de suponerse, asociadas a los ramos de gobernación, seguridad pública, administración, desarrollo social, desarrollo urbano, y hacienda, según se advierte en el numeral 44 de la Ley en comento.<sup>238</sup>

Como estaba establecido en la legislación de la materia que precedió a la que comentamos, continúa vigente la facultad de los ayuntamientos de llamar a un suplente, cuando alguno faltara de sus miembros, sin causa justificada, por 5 veces consecutivas a las sesiones de los ayuntamientos.

Asimismo, se precisan los actos administrativos de los ayuntamientos que requieren autorización de la Legislatura.

Al igual que la ley anterior, la ley en comento establece con precisión el contenido mínimo de las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno, definiendo los ramos de la administración pública municipal al que debía sujetarse. En lo que respecta a la elaboración de la iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos especifica; en cuanto al primero, que ésta debía contener las contribuciones que el ayuntamiento estimara necesarias para el sostenimiento de la administración municipal, en los siguientes rubros: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Las atribuciones unitarias de los presidentes municipales se redujeron considerablemente, con respecto a las señaladas en la ley de 1950, al derogar las facultades precisadas en los diversos ramos de la administración pública municipal, al pasar de 87 a solo 19, todas ellas por supuesto, vinculadas al buen funcionamiento del ayuntamiento y la administración municipal, subrayando los rubros de gobernación, seguridad pública y hacienda municipal.

Asimismo, se persiste en el error jurídico de señalar hipótesis innecesarias al establecer prohibiciones respecto de lo que no pueden hacer los presidentes municipales, pues como ya lo anotamos con anterioridad, las autoridades no tienen más facultades que aquellas que las propias leyes les atribuyen.

---

<sup>238</sup> Ibidem, Págs. 4-6.

Asimismo, deroga los numerales relativos al contenido mínimo que debía contener el informe del presidente municipal. Las atribuciones de los síndicos y regidores, prácticamente permanecen sin cambios.<sup>239</sup>

Los delegados municipales son nombrados mediante plebiscito y los subdelegados, jefes de cuartel y de manzana, son nombrados por los ayuntamientos; todos ellos duran 3 años en su encargo y sus atribuciones quedan reguladas.

Los servidores públicos que conformaban la administración pública municipal eran: el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal, quienes al igual que los demás empleados municipales, estaban subordinados al presidente municipal, quien además continuaba actuando como oficial del Registro Civil.

Los requisitos para ser secretario del ayuntamiento y tesorero municipal no sufren cambio alguno.<sup>240</sup>

En materia de hacienda municipal, continúa vigente el proceso de inspección previsto en las leyes anteriores.

En relación a la administración de justicia municipal, sustituye a los Jueces Conciliadores por los Jueces Menores Municipales, quienes también son elegidos popularmente, quienes al igual que sus antecesores continúan subordinados al Tribunal Superior de Justicia del Estado, con las facultades definidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.<sup>241</sup>

En lo que respecta a la colaboración comunitaria en las tareas del gobierno municipal, la ley en comento, fusiona las antiguas Juntas de Mejoras Materiales y de Acción Cívica, por las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, cuyos integrantes son nombrados por la comunidad a propuesta de los ayuntamientos y duran 3 años en su encargo.

Las referidas juntas se encargan, en lo moral de fomentar el sentido de solidaridad social y de honradez en los miembros de la comunidad; en el aspecto cívico, de formular y realizar los programas relativos, en coordinación con los ayuntamientos y, en el aspecto material, de construir o conservar obras materiales de interés público y sus facultades quedan debidamente reglamentadas.

Finalmente, puedo afirmar que la ley orgánica que nos ocupa, que ésta es más general y menos concreta en comparación con la Ley que le precedió, pues "...se pretende un mayor grado de generalidad, buscando que las acciones y quehaceres de los ayuntamientos puedan ajustarse a las normas sin llegar a un casuismo exagerado que más que orientar restringe la acción de los ayuntamientos...".<sup>242</sup>

La Ley Orgánica Municipal en comento, prolongó su vigencia hasta el año de 1973 al ser abrogada mediante el Decreto al que a continuación me referiré.

---

<sup>239</sup> Ibidem. Págs. 9-10.

<sup>240</sup> Ibidem. Págs. 12-13.

<sup>241</sup> Ibidem. Págs. 15-17.

<sup>242</sup> Moreno Espinosa, Roberto, op. cit. Pág. 185.

## Ley Orgánica Municipal de 1973

La quinta Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fue aprobada por la XLV Legislatura del Estado, mediante el Decreto número 57 del 2 de julio de 1973, promulgada por el Gobernador Carlos Hank González el día 5 de julio del mismo año y publicada en la Gaceta del Gobierno el día 18 del mes y año antes mencionados. De acuerdo con el artículo segundo transitorio esta Ley entró en vigor el día 19 de julio de 1973.

La Ley Orgánica Municipal en comento, en sus artículos 1º y 3º, además de asentar la división territorial y la organización política y administrativa, define y enuncia 121 municipios, y con acierto omite hacer referencia a alguna respecto de los distritos rentísticos y a la división territorial jurisdiccional, por tratarse la primera, de un rubro correspondiente al Ejecutivo del Estado y la segunda, por ser materia del Poder Judicial de la entidad.<sup>243</sup>

Por lo que corresponde a la erección de nuevos municipios, el artículo 4º de la Ley Orgánica en comento determina, entre otras cosas, que las solicitudes sobre la creación de municipios serán resueltas por la Legislatura del Estado.

Con respecto al desarrollo municipal, la ley en comento en su artículo 7º establece la obligatoriedad de los municipios de formular planes y programas, siempre que se trate de la creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas y con relación al establecimiento, ampliación y modificación de los servicios públicos.

El artículo 8º de la misma ley, señala que los planes y programas, establecerán como mínimo los objetivos generales y los particulares a corto, mediano y largo plazo, según el caso; los procedimientos que se utilizarán para el logro de los objetivos; los recursos financieros municipales ordinarios y extraordinarios que se aplicarán para la realización de los planes y programas y los diversos estudios y elementos técnicos que se hayan considerado para formular los planes y programas.

El artículo 11 del ordenamiento en consulta, determina que los planes y programas, se harán del conocimiento del Ejecutivo del Estado, para los efectos de coordinación con los de carácter estatal.<sup>244</sup>

De acuerdo con el numeral 18 de la ley en comento, el gobierno interior de los municipios, se divide en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas.

Con respecto a la población del municipio, se precisan los requisitos para adquirir la vecindad y las causas para perderla, y se define quienes son habitantes del municipio.

Asimismo, sin definir quienes son vecinos, establece sus obligaciones y derechos, y en cuanto a los de los habitantes, determina que serán aquellos que marquen las leyes.

---

<sup>243</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo, CXVI, Número 5, Toluca de Lerdo, 18 de julio de 1973. Pág. 1-2.

<sup>244</sup> Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, op. cit. Pág. 3.

La ley en consulta, establece por primera vez en la legislación de la materia en la entidad, en congruencia con el espíritu del artículo 115 Constitucional que en los municipios no existirán autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado.

Se establece el procedimiento a seguir en las hipótesis que se prevén se presenten dificultades para la instalación de los ayuntamientos.<sup>245</sup>

La administración pública municipal se encargó a los ayuntamientos y a los presidentes municipales; cuyos miembros son electos popularmente y duran en el ejercicio de sus funciones 3 años; su integración, sigue conformada por un presidente, 3 regidores y un síndico, y en los municipios con una población mayor de 150 mil habitantes 5 regidores. Por cada miembro propietario se elige un suplente.

Se amplian "las atribuciones colegiadas de los ayuntamientos al concederles 22 facultades y obligaciones vinculadas no solo a la seguridad pública, gobernación hacienda y administración municipales, sino también con respecto a la planeación del desarrollo municipal, a la concesión y/o municipalización de los servicios públicos; a la celebración de convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el Estado o con particulares y a la contratación de empréstitos, previa autorización de la Legislatura; a solicitar la expropiación por causa de utilidad pública, así como resolver los recursos administrativos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio ayuntamiento o el presidente municipal".<sup>246</sup>

Lo anterior, significa en mi opinión, la ruptura de las rutinas con las cuales tradicionalmente los ayuntamientos habían venido realizando sus tareas.

No obstante los significativos avances de la ley que nos ocupa, el legislador mexiquense persiste en el error jurídico en que incurrieron sus antecesores, al establecer en el artículo 43 prohibiciones innecesarias a los ayuntamientos, pues como ya hemos insistido, las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

Las atribuciones de los presidentes municipales quedan establecidas, todas ellas, por supuesto, asociadas a la seguridad pública, a la gobernación y a la administración pública municipales, así como al buen funcionamiento del ayuntamiento; sin embargo, resulta importante destacar el hecho de que por primera vez en la legislación de la entidad en la materia, se faculta a los presidentes municipales a celebrar a nombre de los ayuntamientos y por acuerdo de éstos, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, los cuales quedan definidos en el precepto que se transcribe a continuación:

"Artículo 83.- Los municipios, organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

I.-Rastro;

---

<sup>245</sup> Idem, Págs. 4-6.

<sup>246</sup> Ibidem, Págs. 6-7.

- II.- Mercado;
- III.- Panteón;
- IV.- Limpia.
- V.- Seguridad Pública.
- VI.- Alumbrado;
- VII.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos;
- VIII.- Conservación de obras de interés social;
- IX.- Suministro y abastecimiento de agua potable;
- X.- Servicio de atarjeas; y
- XI.- Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.<sup>247</sup>

Asimismo, los presidentes municipales quedan facultados para asumir la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, cuando el síndico esté legalmente impedido para ello y cuando se niegue a asumirla; en este último caso deberá obtener la autorización del ayuntamiento.

Por otra parte, se establecen nuevas prohibiciones a los presidentes municipales, en relación con las previstas en las leyes anteriores, las que resultan superfluas, por las razones señaladas en los apartados precedentes.

Los síndicos siguen fungiendo como representantes legales de los ayuntamientos y sus atribuciones quedan vinculadas a la hacienda pública municipal y por primera vez en la legislación de la entidad en la materia, son facultados para regularizar la propiedad de los bienes municipales y, en paralelo, quedan impedidos para desistirse, transigir o comprometer en árbitros, salvo autorización expresa que en cada caso les otorguen los ayuntamientos.

Las atribuciones de los regidores se reducen al suprimirse su participación en la vigilancia del manejo de los fondos municipales, como se había establecido en las leyes que precedieron a la que nos ocupa.

Los Delegados y Subdelegados municipales son nombrados mediante una terna sometida a la consideración de los vecinos y éstos, reunidos en asamblea votan por alguno de los propuestos; los jefes de sector o sección y de manzana, son nombrados por los ayuntamientos, y todos duran 3 años en su encargo, sus funciones quedan reguladas.<sup>248</sup>

Durante las tres décadas que precedieron a la promulgación de la Ley en comento, se dan amplios cambios en la vida municipal que fueron plasmados en la ley que nos ocupa y en la acción cotidiana de los municipios del Estado de México, relacionados, sobre todo, con la planeación municipal a que se refieren las materias que reglamenta por primera vez la Legislación Municipal de la entidad.

Al respecto, el numeral 61 estatuye que los ayuntamientos para la solución de los problemas municipales, podrán integrar comisiones de planificación y desarrollo, las cuales tendrán facultades para presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales y formularle recomendaciones para mejorar la administración pública municipal o la

---

<sup>247</sup> Ibidem, Págs. 8-9.

<sup>248</sup> Ibidem, Pág. 9.

prestación de los servicios públicos; para comparecer ante el cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones del ayuntamiento lo estimen conveniente y proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la creación de nuevos servicios o para el mejoramiento de los existentes mediante el sistema de cooperación.<sup>249</sup>

En lo que respecta a la participación social en el quehacer del gobierno municipal, las antiguas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, son sustituidas por los Consejos de Colaboración Municipal, integrados por 3 o mas miembros y en cuya organización, funcionamiento y supervisión sólo puede intervenir la autoridad municipal.

Los referidos órganos de colaboración municipal, se encargan de la promoción y la gestión social, con facultades para coadyuvar en el cumplimiento de los planes y programas; para promover la participación de los vecinos y habitantes del municipio y para presentar proposiciones al ayuntamiento, orientadas a establecer las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso.

Los precitados Consejos de Colaboración son electos democráticamente, en los términos definidos por el ayuntamiento y duran en su encargo 3 años, quedando obligados a informar mensualmente tanto al ayuntamiento como al pueblo sobre sus acciones presentes o futuras.

Los servidores públicos que conforman la administración municipal son: el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal, quienes al igual que los demás empleados quedan subordinados al presidente municipal, mismo que deja de actuar como oficial del Registro Civil.<sup>250</sup>

Se incrementan los requisitos para ser secretario del ayuntamiento, al exigirse haber concluido la instrucción primaria, en el caso de municipios de más de 100 mil habitantes; haber concluido la enseñanza secundaria en los municipios que sean Cabecera de Distrito y en los casos del municipio de Toluca y municipios de más de 200 mil habitantes, se requiere ser pasante o tener título profesional.

Por lo que hace a los tesoreros municipales, los requisitos para ocupar el cargo también aumentan, al exigirse no solo tener conocimientos suficientes para desempeñarlo, sino también no haber sido procesado por delitos de carácter intencional; caucionar el manejo de los fondos, en los términos establecidos por la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del estado y cumplir con los requisitos que señalen otras leyes.

Por lo que hace al proceso de inspección de la hacienda pública municipal, se precisa que compete al ayuntamiento por conducto del presidente municipal o el síndico y a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado, sólo cuando el Ejecutivo estatal sea avalista de empréstitos o de créditos concedidos a los ayuntamientos o acreedor de éstos.

La administración de justicia municipal sigue a cargo de los Jueces Menores Municipales y se introduce la figura de los Jueces Populares; los primeros son electos popularmente y los segundos,

---

<sup>249</sup> Ibidem. Pág. 10.

<sup>250</sup> Ibidem. Págs. 6-13.

nombrados por el ayuntamiento, quedando ambos subordinados en cuanto a su función al Poder Judicial del Estado.<sup>251</sup>

Por lo que respecta a los recursos administrativos, la ley en comento dispone que los acuerdos o actos de las autoridades municipales, pueden ser impugnados por parte interesada, mediante la interposición de los recursos de revocación y revisión. Asimismo, establece la forma y términos y ante quien deben interponerse; señala también a las autoridades municipales el plazo en que deben dictar las resoluciones correspondientes.

De la misma manera, señala a los interesados que al escrito en que promuevan el recurso respectivo, deberán acompañar el o los documentos en que funden su petición y, en su caso, acreditar su interés jurídico; precisar los hechos en que funden su solicitud y las pruebas que estimen necesarias para acreditar los extremos de esta última.

Lo anterior, en nuestra opinión constituye un límite o freno a los actos autoritarios o arbitrarios que pudiesen dictar las autoridades municipales, en beneficio de los vecinos y habitantes de los municipios del Estado.

Con respecto a lo antes mencionado, podemos afirmar que surge la planeación ante la necesidad de normar y regular el desarrollo de los municipios, mediante la elección y definición de objetivos, conforme a los cuales se determinen las acciones del ayuntamiento, significando entonces el arranque de la planeación municipal en el Estado de México.

"De esta forma, los municipios de la entidad entran en una etapa en la cual el estilo, dinámica y rutinas con las cuales tradicionalmente habían venido llevando a cabo sus actividades y quehaceres los ayuntamientos en sus relaciones con la sociedad civil, tienden hacia una modificación, toda vez que se requiere de una mayor capacidad de respuesta, así como de proyectar las actividades de los mismos de manera más fundamentada y sistemática durante el periodo de gobierno que les corresponde asumir, e inclusive más allá del horizonte trienal a que se encuentran restringidos; es decir, se inicia la edad de la planeación, como una necesidad impostergable, con el objeto de hacer frente a la crisis, así como de ascender a nuevas etapas de desarrollo, y paralelamente a perfilar a la administración pública municipal hacia una mayor racionalidad, eficiencia y eficacia en sus quehaceres y actividades político-administrativas".<sup>252</sup>

El municipio como titular de los servicios públicos antes enunciados, queda facultado, por disposición de esta ley, para municipalizarlos cuando éstos se hallen en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando con éstos.

Asimismo, se prevé las hipótesis para proceder con lo anterior y se establece el procedimiento a seguir, debiendo el ayuntamiento otorgar la garantía de previa audiencia a los posibles afectados.

---

<sup>251</sup> Ibidem, Pág. 15.

<sup>252</sup> Moreno Espinosa, Roberto, op. cit. Pág. 189.

De la misma manera, la ley en consulta establece las bases a que se sujetarán los ayuntamientos para el otorgamiento de concesiones municipales para la prestación de los servicios públicos a su cargo, así como las causas para proceder a su cancelación y, en su caso, para decretar la caducidad de las mismas.

Por lo que hace a la formulación del Bando municipal, se determina que éste deberá contener las normas de observancia general que requiere el régimen, el gobierno y la administración municipal.

Finalmente, la ley de que se trata, determina que corresponde al Ejecutivo del Estado asumir la representación jurídica de los municipios, en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la entidad y, por último, también podrá, a solicitud de los ayuntamientos auxiliar a éstos en los planes y programas que los mismos formulen.

La Ley Orgánica Municipal en comento, prolongó su vigencia hasta el año de 1993 al ser abrogada mediante el Decreto al que a continuación nos referiremos.

#### 4. LEY ORGANICA MUNICIPAL VIGENTE

La Ley Orgánica Municipal en vigor, fue aprobada por la LI Legislatura del Estado, mediante el Decreto número 164 de fecha 26 de febrero de 1993, sancionada y promulgada por el Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza el día 2 de marzo del mismo año y publicada en la Gaceta del Gobierno en la fecha misma de su promulgación. De acuerdo con el artículo transitorio primero, esta Ley entró en vigor el día 2 de abril de 1993.

La Ley Orgánica Municipal en vigor, en sus artículos 1º y 6º, además de asentar la división territorial y la organización política y administrativa, define y enuncia 122 municipios y sus correspondientes cabeceras.<sup>253</sup>

El gobierno interior de los municipios se divide en: la cabecera municipal y en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.

Los delegados y subdelegados, son electos en términos de la convocatoria que al efecto expidan los ayuntamientos; por cada uno de ellos, se elige un suplente. Los jefes de sector y de manzana son nombrados por el ayuntamiento; todos los anteriores, tienen el carácter de autoridades auxiliares del gobierno municipal y sus atribuciones y restricciones quedan reguladas en esta ley y las que se contengan en el bando municipal y en los reglamentos municipales respectivos.

En este contexto, las referidas autoridades auxiliares de los ayuntamientos además de ejercer funciones de policía y de ejecución de obras materiales, se les atribuye la facultad de coadyuvar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de éste se deriven, así como auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones.

Por lo que hace a la población del municipio, se define qué personas tienen la calidad de habitantes, establece los requisitos para adquirir la vecindad y las causas para perderla.

<sup>253</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

Los miembros de los ayuntamientos son electos popularmente, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional con dominante mayoritario, y el término de su gestión es de 3 años.

Los ayuntamientos se integran por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más 150 mil y menos de 500 mil habitantes.

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más 500 mil y menos de un millón de habitantes.

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de un millón de habitantes".<sup>254</sup>

Se prevén diferentes hipótesis y el procedimiento a seguir en los casos en que se presenten problemas para la integración e instalación de los ayuntamientos, los cuales quedan obligados a funcionar y residir en la cabecera municipal, y solo con autorización de la Legislatura del Estado, pueden ubicar su residencia en forma temporal o permanente en otro lugar comprendido dentro de los límites de su territorio.

Por lo que hace al funcionamiento de los ayuntamientos, por vez primera se establece expresamente que éstos resolverán colegiadamente los asuntos de su competencia; sesionarán por lo menos una vez cada 8 días, con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes, teniendo voto de calidad quien presida la sesión.

Asimismo, quedan restringidos para revocar sus propios acuerdos, con excepción de aquellos que hayan sido dictados en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que los motivaron.

Se amplían las facultades de los Ayuntamientos para:

"Presentar iniciativas de leyes o decretos en materia municipal.

Proponer la creación de Organismos Descentralizados Municipales.

---

<sup>254</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores.

Crear la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.

Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias de construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.

Constituir o participar en empresas para municipales y fideicomisos.

Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación para el trabajo.

Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.

Realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, para profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal.

Formular programas de organización y participación social que proporcionen una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio.

Establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y eficacia de los servicios públicos municipales.

Crear la Gaceta Municipal como órgano de información y publicación de los acuerdos del cabildo

Nombrar al cronista municipal".<sup>255</sup>

Se clarifica el procedimiento para la realización de actos administrativos, como obtención de créditos o empréstitos, enajenación de bienes inmuebles propiedad del Municipio o de cualquier otra que implique su transmisión, arrendamiento, comodato o usufructo y la aprobación de planes de desarrollo de localidades de conurbación municipal.

Se regulan las faltas temporales del presidente municipal y de los síndicos; los motivos para suspender y las causas para revocar el mandato de sus miembros y, por vez primera establece las causas graves para declarar la desaparición de un ayuntamiento.

En comparación con las Leyes Orgánicas Municipales precedentes, las facultades de los presidentes municipales se amplían considerablemente, pues se les atribuye en adición a la legislación anterior, la de proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos; verificar la recaudación de los ingresos y supervisar la administración, registro, control, uso,

---

<sup>255</sup> Ley Orgánica Municipal. LIV Legislatura del Estado de México.

mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio; tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos.

No obstante todo lo anterior, el legislador permanece en el equivoco al establecer lo que no pueden hacer dichos servidores públicos, dado que como ya lo hemos manifestado, las autoridades solo pueden hacer lo que las leyes les permita.

Los síndicos, como se estableció en las leyes orgánicas precedentes, continúan fungiendo como representantes legales del ayuntamiento, y queda a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, así como la función de contraloría interna, la que ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que establezcan los ayuntamientos. Sus atribuciones quedan reguladas y distribuidas de acuerdo al número de síndicos con que cuenten los ayuntamientos, con las limitaciones que se establecen

A los regidores les compete suplir las faltas temporales del presidente municipal; asistir a las sesiones del ayuntamiento; participar en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y el presidente municipal; proponer al ayuntamiento alternativas de solución en los diferentes ramos de la administración pública municipal y promover la participación ciudadana en apoyo a los programas formulados y aprobados por el ayuntamiento.<sup>256</sup>

Se amplía la participación de la sociedad en las responsabilidades de competencia municipal, al establecer la obligación de los ayuntamientos de promover la creación y funcionamiento de organizaciones sociales vecinales, cuya integración y designación queda a cargo de los propios interesados y sus actividades pueden ser transitorias o permanentes, de acuerdo con el programa o proyecto en el que acuerden colaborar; los ayuntamientos quedan facultados para destinar recursos y coordinarse con éstas para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas, y los fondos financieros quedan sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales.

Los Consejos de Colaboración Municipal, son sustituidos por los Consejos de Participación Ciudadana, encargados de promover la participación de la comunidad en la realización de los programas municipales; a coadyuvar para el cumplimiento de los planes y programas aprobados y, en su caso, a proponer el ayuntamiento acciones orientadas a integrarlos o modificarlos, y a participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.

En adición a lo anterior, se faculta a los Consejos de Participación Ciudadana a recibir aportaciones económicas de los vecinos, en cuyo caso, quedan obligados a informar de ello al ayuntamiento y a expedir los recibos correspondientes a los interesados.

Los precitados órganos comunitarios se integran hasta con 5 vecinos, con sus respectivos suplentes, todos ellos electos por los habitantes de la comunidad, en la forma que al efecto expidan los ayuntamientos, los cuales no pueden ser reelectos para el período inmediato siguiente.

Por vez primera, se incorpora la participación de todos los sectores de la sociedad a la responsabilidad de la protección civil y se crean los Consejos Municipales del ramo, como órganos

---

<sup>256</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

auxiliares de las autoridades para prevenir y enfrentar casos de desastre, a través del voluntariado de protección civil, y sus atribuciones son reguladas.

Se establece la obligación de los ayuntamientos de constituir la comisión para la planeación del desarrollo municipal, incorporando a ésta a ciudadanos representativos de los sectores público, social y privado, así como a los órganos sociales y, en su caso, a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, previa convocatoria del ayuntamiento; el periodo de su gestión es de 3 años y sus atribuciones quedan reguladas.

Para ejercitar y cumplir con sus responsabilidades, el ayuntamiento será auxiliado con las dependencias y entidades de la administración pública municipales, que acuerde el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, los cuales en todo caso quedarán subordinados a éste.

Lo antes expuesto, refleja la libertad de los municipios en el manejo de la administración pública municipal en la época actual.

Para el despacho, estudio y planeación de los asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal.<sup>257</sup>

Asimismo, por primera vez en la legislación de la materia, se establece la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, de conducir sus acciones con base en los programas anuales establecidos por el ayuntamiento para alcanzar los objetivos del plan de desarrollo municipal.

Lo anterior, reviste particular importancia, pues la observancia de esta norma, permitirá la racionalización y la eficiencia en el uso de los recursos financieros municipales.

Los requisitos para ocupar el cargo de secretario del ayuntamiento, se incrementan, el exigirse en los municipios con una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan mas de 150 mil y hasta 500 mil habitantes o que sean cabeceras distritales, haber terminado la enseñanza media superior y en los municipios de mas de 500 mil habitantes y en el municipio de Toluca, haber concluido estudios de licenciatura y no estar inhabilitados para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos; y sus atribuciones quedan reglamentadas.

Los requisitos para ser tesoroero municipal también aumentan, al exigirse no estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos, ni inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos; no haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional, además de sancionar el manejo de los fondos públicos; tener los conocimientos suficientes para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento y ser de preferencia profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de 1 año; y sus atribuciones quedan reguladas.

Se consigna en forma clara la integración de la hacienda pública municipal; los rubros que comprenden el gasto público y se establece por vez primera que al presupuesto de egresos se integrará, además de la estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal correspondiente, los

---

<sup>257</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

programas en que se señalen los objetivos, metas y unidades administrativas responsables para su ejecución; la evaluación estimada del programa y la situación de la deuda pública.

Bajo este marco, podemos afirmar que al incluirse en el presupuesto de egresos los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal y a los responsables de su ejecución y cumplimiento, permitirá ordenar, racionalizar y orientar armónica y equilibradamente los recursos financieros confiados a los municipios, hacia una prestación eficaz de los servicios públicos a su cargo.

La inspección de la hacienda pública compete al ayuntamiento por conducto del síndico, sin perjuicio de la intervención que corresponda al órgano de control y evaluación designado por el ayuntamiento.

Asimismo, compete a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México vigilar en términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejercen directamente los ayuntamientos, se apliquen a lo estipulado en los mismos.

Lo antes reseñado refleja fielmente no solamente, la libertad de los municipios en la administración de su hacienda, tal como lo previó el constituyente de Querétaro, sino también el uso racional de sus recursos financieros, en base a los programas operativos anuales derivados del Plan de Desarrollo Municipal.

Además, los ayuntamientos quedan facultados para transmitir onerosa o gratuitamente la propiedad de los bienes muebles del dominio privado municipal, de conformidad al avalúo comercial correspondiente, quedando al efecto definidos tanto estos últimos como los pertenecientes al dominio público municipal.

Se introduce la obligatoriedad de los ayuntamientos de constituir un órgano de control con funciones de contraloría interna, cuyo titular es designado a propuesta de los presidentes municipales y se regulan sus atribuciones. Los requisitos para ocupar el cargo, son los exigidos para ser tesorero municipal, con excepción de la caución correspondiente.<sup>258</sup>

Se clarifica y amplía el proceso de la planeación municipal, al establecer no solo la obligatoriedad de los ayuntamientos de elaborar su plan de desarrollo municipal y los programas necesarios para su ejecución, en forma democrática y participativa, sino también a orientar sus objetivos a la atención de las demandas prioritarias de la población; a propiciar el desarrollo armónico del municipio; asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal; a vincular con el plan de desarrollo municipal, con los planes de desarrollo federal y estatal y aplicar de manera racional los recursos financieros.

Asimismo, se establece un plazo de 4 meses, contados a partir del inicio de la gestión de los ayuntamientos, para elaborar, aprobar y publicar el Plan de Desarrollo Municipal, esto último, a través de la Gaceta Municipal y difundirlo ampliamente.

---

<sup>258</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

Se ensanchan sustancialmente las obligaciones de los ayuntamientos, al transferirles y asignarles nuevas responsabilidades, en la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, tal como se aprecia en el numeral que se transcribe a continuación.

"Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerando enunciativa pero no limitativamente, los siguientes:

Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

Alumbrado público;

Limpia y disposición de desechos;

Panteones;

Rastro;

Calles, parques, jardines, 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

De empleo".<sup>259</sup>

Lo anterior, nos permite advertir la reversión del proceso centralizador y la devolución de autoridad a los municipios.

Los ayuntamientos siguen facultados para concesionar los servicios públicos a su cargo, con excepción de los de seguridad pública y tránsito, con las limitaciones y con sujeción a las bases que se precisan.

Asimismo, se les atribuye la facultad de revocar las concesiones municipales por causas previstas en la ley que nos ocupa; decretar su caducidad así como declarar la municipalización de aquellos servicios públicos cuya prestación sea irregular o deficiente, para prestarlos directa o conjuntamente con particulares, con audiencia a los posibles afectados, una vez practicados los estudios respectivos, y previa la formulación del dictamen correspondiente.

Se incorpora por primera vez un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, tendiente, entre otros objetivos, a mejorar la capacidad de los recursos humanos; a mejorar la calidad de los servicios públicos y para aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal.

---

<sup>259</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

Asimismo, se establece por vez primera, la obligación de los ayuntamientos de designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del Presidente Municipal, un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, apoyado por el personal necesario, con funciones de enlace de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, encargado de la promoción en el municipio del respeto a los Derechos Humanos, por parte de los servidores públicos municipales y fortalecer su práctica, con la participación de organismos no gubernamentales.

En el ámbito de la administración de justicia municipal, desaparecen los Juzgados Menores Municipales, y los Juzgados Populares son sustituidos por las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras municipales.

Se simplifica la interposición de recursos administrativos en contra de los actos y resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación de la ley en consulta, al derogarse los recursos de revocación y revisión previstos en la ley precedente y al crearse solo el recurso de inconformidad, con la opción para el particular de interponerlo ante la propia autoridad o promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se establece la obligación a los ayuntamientos de expedir el bando municipal y a los presidentes municipales la de promulgarlo y difundirlo en la Gaceta Municipal y por los medios que estime convenientes, así como la de expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.<sup>260</sup>

Por lo que hace a la erección de nuevos municipios, el artículo 4º de la Ley Orgánica en comento determina, entre otras cosas, que las solicitudes sobre la creación de municipios serán resueltas por la Legislatura del Estado.<sup>261</sup>

En virtud de las reformas y adiciones a la Carta Constitucional del Estado, las facultades del Congreso de la entidad, en lo relativo a la creación de nuevos municipios quedaron plasmadas en el artículo 61 fracciones XXV y XXVI, mismo que establece que son facultades y obligaciones de la Legislatura fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que esta materia se produzcan y crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.

Con base en lo anterior y en congruencia con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Cuarto del Decreto número 72 de fecha 24 de febrero de 1995, la LII Legislatura expidió el Decreto número 122 de fecha 19 de enero de 1996, publicado en la Gaceta del Gobierno el día 22 del mismo mes y año, relativo a la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución particular de la entidad, quedando por tanto abrogada la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la misma Constitución, publicada en la Gaceta del Gobierno el 17 de noviembre de 1962, ya comentada en párrafos precedentes.

---

<sup>260</sup> Ley Orgánica Municipal, LIV Legislatura del Estado de México.

<sup>261</sup> Archivo Histórico del Congreso del Estado de México, op. cit. Pág. 10.

De la lectura del articulado de la Ley antes mencionada, se desprende que la Legislatura del Estado podrá crear o suprimir municipios, con base en criterios de orden demográfico, político, social y económico, fijar sus límites territoriales y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.

Para tal efecto, la Legislatura del Estado podrá otorgar la categoría de municipio a los centros de población que por sí solos o unidos a otros cumplan los siguientes requisitos: presentar solicitud por escrito; contar con un mínimo de 40,000 habitantes; disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal; que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señalados en la Ley Orgánica Municipal; y que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados.

La ley en comento señala que la solicitud correspondiente deberá ser dirigida a la Legislatura por el titular del Ejecutivo del Estado o por los representantes del o los poblados interesados directamente o a través del titular del Ejecutivo; asimismo, determina que a la solicitud respectiva deberá adjuntarse la siguiente información: relación de edificios y terrenos con que se cuente para las oficinas y la prestación de los servicios públicos municipales; así como escuelas, que atiendan al menos la educación preescolar, primaria y secundaria, ubicadas en el poblado que se señale como cabecera municipal; descripción de las vías de comunicación entre el poblado que se proponga como cabecera municipal con la capital del Estado y con los demás centros de población que vayan a formar parte del nuevo municipio; nombres, categorías políticas, censos de población, agropecuarios, comerciales e industriales, según las actividades económicas del o los poblados que se propongan para la integración del nuevo municipio, así como la descripción de sus perímetros y límites territoriales; y el monto aproximado de los ingresos y egresos que pueda tener la hacienda pública municipal.

Por otra parte, la Legislatura del Estado se reserva el derecho de solicitar al Ejecutivo del Estado, a las autoridades municipales o a los ciudadanos requirentes, los datos adicionales que estime necesarios para resolver sobre la creación del municipio; pudiendo oír a estos sobre la conveniencia o inconveniencia respecto de la erección del nuevo municipio.

De la misma manera, determina que en la creación de municipios, se evitará que los centros de población afectados quebranten su unidad social, cultural o geográfica, se reduzca a menos de 40 mil los habitantes del o los municipios afectados o se disminuyan los ingresos de éstos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública.

Por otra parte, señala que cumplidos los requisitos mencionados con anterioridad, la Legislatura procederá a decretar la creación del municipio, a señalar su cabecera municipal y a dar a éstos el nombre correspondiente.

Finalmente, establece que el ayuntamiento del nuevo municipio será designado por la Legislatura a propuesta del titular del Ejecutivo, el cual fungirá hasta la fecha en que deba tomar posesión el que

resulte electo en elecciones municipales que se realicen conforme a los plazos y términos señalados por las disposiciones electorales respectivas.<sup>262</sup>

Al comparar las disposiciones contenidas en la primera Ley Reglamentaria expedida en 1962 con la Ley en cuestión, podemos observar que ésta suprime el requisito relativo al censo de alfabetización y prevé atinadamente determinar no solo la denominación del nuevo municipio y la de su cabecera, sino también la designación del ayuntamiento del nuevo municipio por la Legislatura, a propuesta del titular del Ejecutivo y la determinación del tiempo durante el cual habrá de desempeñar sus funciones.

Con base en la precitada Ley, la LIV Legislatura del Estado, mediante los Decretos números 34 y 36 expedidos el primer día de octubre del año 2001 fueron creados los municipios de Luvianos y San José del Rincón, respectivamente, con los cuales los municipios del Estado suman en la actualidad 124.

## 5. PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO.

La obligación del Estado Mexicano de organizar un sistema de planeación democrática de la vida nacional, previniendo que la planeación será democrática, y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, deriva del artículo 26 Constitucional, mismo que se transcribe a continuación:

"Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".<sup>263</sup>

<sup>262</sup> Decreto No. 122 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo CLXI, Toluca de Lerdo, 22 de enero de 1996. Págs. 1-6.

<sup>263</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este precepto alude a lo que denomina "la planeación democrática del desarrollo nacional" en la que pueden participar los diversos sectores sociales, previniendo que tal planeación "recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo". Determina la elaboración de "un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal" es decir, los órganos centralizados del poder y las entidades paraestatales.

Es bien sabido que el concepto de democracia ha sido expresado doctrinal, legislativa y jurisprudencialmente al través de diferentes matices. Prescindiendo de la multiplicidad, diversidad y hasta contrariedad de ideas sobre la democracia, cabe recordar que según Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, democracia significa "el arte de gobernar para el bien común" dentro de la idea del bien común se conjuntan todas las clases o grupos económico-sociales de la colectividad, pueblo o nación que constituyen el elemento humano del Estado. En consecuencia la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad.<sup>264</sup>

En congruencia con lo anterior, el artículo 15 de la Constitución del Estado de México, establece que las organizaciones civiles podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, en tanto que el numeral 77, fracción VI de la Carta Constitucional en comento establece, entre otras obligaciones del Gobernador del Estado, la de planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.<sup>265</sup>

Como se observa en el primer numeral mencionado en el párrafo anterior, la sociedad podrá contribuir en la identificación y precisión de sus propias demandas y necesidades, para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos.

Por lo que respecta al Sistema de Planeación Democrática, el Código Financiero del Estado y municipios, en su artículo 293 establece que el referido sistema tendrá por objeto, transformar racional y progresivamente los cursos de acción del desarrollo económico y social, asegurando la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno, poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas para el mejoramiento de su calidad de vida, y en la conformación adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones entre sí.

A mayor abundamiento, el segundo párrafo del mismo numeral señala que el Sistema de Planeación Democrática estará integrado por los planes, programas, presupuestos, lineamientos metodológicos y demás documentos de planeación que autorice el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad; por las dependencias, instituciones y entidades públicas responsables de las funciones de planeación, programación y presupuestación.

---

<sup>264</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A., Vigésima Tercera Edición 1997, Págs. 730-731.

<sup>265</sup> Constitución Política del Estado de México.

Las normas constitucionales y legales antes mencionadas, en mi opinión, previenen no solo la arbitrariedad de los gobernantes en la planeación del desarrollo en los diferentes ámbitos de gobierno, sino también la abolición de los planes autoritarios, burocráticos y unilaterales, al quedar garantizada la participación de la comunidad en el Sistema de Planeación Democrática, más aún si esto lo observamos a la luz del numeral 294 del referido Código Financiero, el cual establece que en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo deberá considerarse la opinión de los diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, el numeral 296 del ordenamiento antes citado, establece que el Ejecutivo Estatal, antes de aprobar el Plan de Desarrollo del Estado, lo remitirá a la Legislatura para su examen y opinión, la cual queda facultada para formular en todo tiempo las observaciones que estime pertinentes durante su ejecución, evaluación y control, pero una vez aprobado y publicado el Plan de Desarrollo adquiere carácter obligatorio para las dependencias y entidades públicas, lo mismo que los programas que de él se deriven, una vez aprobados.

Con base en todo lo anterior, afirma el Gobernador del Estado en la presentación del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, que éste responde al espíritu de la ley que basa la planeación del desarrollo en un sistema democrático y que con esa convicción convocó a la ciudadanía en la formulación de dicho documento.

Asimismo, señala que para los efectos antes mencionados integró un Consejo Consultivo, el cual organizó 8 foros de consulta, los cuales tuvieron como sedes los municipios de Tlalnepantla, Atlacomulco, Naucalpan, Texcoco, Toluca, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli y Zumpango, en los que participaron más de 5 mil personas bajo un esquema de pluralidad y apertura, abordando la problemática y las expectativas de la sociedad,

Por lo anterior, asegura el titular del Ejecutivo del Estado, que el Plan de Desarrollo que nos ocupa, presenta los resultados de la consulta ciudadana y muestra el diagnóstico y las propuestas de sus habitantes, producto del contacto permanente y cercano del gobierno con la población mexicana.<sup>266</sup>

Sin pretender un análisis exhaustivo o una relatoría de los contenidos del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005,<sup>267</sup> si es necesario destacar, en mi modesta opinión, los aspectos más sobresalientes.

El precitado Plan, está estructurado en diez capítulos. El primero, denominado "Principios Políticos", contiene las tesis políticas que animan y orientan el quehacer de la administración pública estatal, entre las que se encuentran, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del estado de derecho y el fortalecimiento de la participación democrática.<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, Gaceta del Gobierno, Sección Tercera, 14 de marzo del 2000. Pág. 4.

<sup>267</sup> Idem. Págs. 5-6.

<sup>268</sup> Ibidem. Págs. 7-8.

Al Gobierno del Estado de México, como intérprete del interés estatal, corresponde asegurar que el modelo de desarrollo responda a los intereses de las mayorías en un ámbito de unidad, a fin de transformar la realidad económica y social de la población.

Por lo que hace a la preservación del estado de derecho, considero que el Gobierno del Estado deberá encauzar sus acciones en un marco de legalidad y en los principios de diálogo, concertación, civilidad y tolerancia.

En lo que respecta al fortalecimiento de la participación democrática, el desafío para el Ejecutivo del Estado será traducir esta tesis de gobierno en compromisos, hechos, obras y acciones específicas, lo que implicará trabajar afanosamente en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En el capítulo segundo denominado "Temas Estructurales del Desarrollo Estatal", se presenta un conjunto de análisis y estudios tendientes a explorar el futuro de los mismos, a partir de la dinámica de la población, la mortalidad y fecundidad; y la migración y la distribución territorial de la población; el desarrollo político; la economía y finanzas; la identidad cultural, recursos naturales y desarrollo sustentable, en los que se precisan los retos a enfrentar para encauzar los escenarios descritos en las prospectivas planteadas.<sup>269</sup>

En el capítulo tercero denominado "Seguridad Pública y Procuración de Justicia", se hace un diagnóstico en los rubros de referencia, en el que se incluyen los campos de acción en materia de prevención y readaptación social, y protección civil y, de manera especial el Ejecutivo del Estado, asume compromisos en relación con los derechos humanos.

El artículo 21 Constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Carta Fundamental señala. De acuerdo con la definición anterior, es público y notorio que la inseguridad que padecemos los mexicanos en particular y los mexicanos en general, es un problema que figura a la cabeza de las demandas sociales; luego entonces, resulta evidente que es un reto que corresponde enfrentar a todas las instancias de gobierno, que requiere la participación concurrente de la comunidad. Es decir, su combate es compromiso de gobierno y población, correspondiendo al Estado actuar primero.

En el capítulo cuarto, denominado "Desarrollo Económico y Empleo", se presentan los diagnósticos correspondientes en materia de empleo, desarrollo agrícola, el cual se subdivide en fomento agrícola y agua; fomento pecuario, desarrollo forestal, fomento acuícola, modernización industrial, fomento a la minería, promoción artesanal, modernización comercial, fomento turístico y promoción internacional. En todos estos campos, se definen objetivos y se precisan las políticas públicas a implementarse y las acciones estratégicas que permitan alcanzar los escenarios descritos en las prospectivas correspondientes.

En el capítulo quinto denominado "Desarrollo Social y Combate a la Pobreza", se presentan los diagnósticos correspondientes a los rubros de alimentación, salud y asistencia social, vivienda, educación para el desarrollo integral, identidad mexicana, cultura y arte, cultura física y deporte; investigación, ciencia y tecnología; desarrollo integral de la familia, el papel fundamental de la mujer

---

<sup>269</sup> Ibidem, Págs. 9-18.

y perspectiva de género, atención a la población infantil, oportunidades para los jóvenes, apoyo a los adultos mayores y atención a la personas con discapacidad; a continuación, describe los escenarios deseados en los apartados correspondientes, define los objetivos a alcanzar y se precisan las políticas a instrumentarse y las acciones estratégicas tendientes a superar la problemática actual en estos importantes rubros sociales.

En el preámbulo del capítulo sexto denominado "Desarrollo Regional", en el que se incluye el rubro relativo al Sistema Integral de Planeación del Estado de México, el documento en estudio refiere que una región obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a los propósitos públicos para resolver sus problemas o valorizar su potencial; agrega además con acierto, que la unidad territorial básica es el municipio y consecuentemente la regionalización es un grupo de municipios contiguos que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico de desarrollo.

Enseguida, precisa a través de un análisis descriptivo de la regionalización existente en la historia reciente de la entidad, destacando los principales problemas que impactan a las regiones y al efecto justifica que para enfrentar la problemática que prevalece en el Estado de México, resulta conveniente dividir el territorio de la entidad en 23 regiones, sin omitir establecer los criterios que prevalecieron para tomar esta decisión.

En lo que se refiere al fortalecimiento del Sistema Integral de Planeación del Estado, este mismo capítulo precisa que no obstante que el gobierno estatal ha realizado importantes esfuerzos para actualizar el marco normativo de la planeación, su ejercicio se ha reducido a la instrumentación de dos etapas, la programación y la presupuestación, determinando al efecto adecuar y fortalecer el referido sistema para responder a las exigencias del desarrollo de la entidad.

En el capítulo séptimo denominado "Modernización Integral de la Administración Pública", dividido en los rubros relativos a la consolidación de una gestión pública eficiente y eficaz y el desarrollo de la función pública y ética en el servicio público, se hace un preámbulo en el cual se señala que a pesar de que en los últimos años la administración pública del Estado se ha transformado para impulsar el desarrollo de la entidad y atender las demandas y necesidades de la sociedad, hace falta la consolidación del sector público.

Enfatiza asimismo, que la magnitud y complejidad de la problemática que plantea una población que es cada vez más demandante y participativa, hace necesario acelerar la modernización y transformación integral de la administración pública estatal, a fin de adecuarla no solo a los requerimientos actuales sino a los futuros, para que se constituya en un eficiente y eficaz mecanismo de promoción del desarrollo y en regulador de las relaciones sociales y comunitarias.

En el capítulo octavo denominado "Desarrollo Urbano Sustentable", dividido en 8 rubros vinculados al tema de que se trata, como son: la coordinación metropolitana, suelo, desarrollo agrario, agua y saneamiento, energía, protección al ambiente y modernización de las comunicaciones y el transporte, se presenta al efecto, los diagnósticos respectivos; describe los escenarios ideales para cada uno de dichos rubros; define asimismo los objetivos a alcanzar y precisa las acciones políticas y estratégicas que permitan superar los rezagos existentes en las citadas materias.

En el capítulo noveno denominado "Financiamiento para el Desarrollo", dividido en 5 rubros relacionados con el impulso al federalismo y desarrollo municipal, fortalecimiento de los ingresos estatales, gasto social e inversión pública, financiamiento de la infraestructura para el desarrollo y deuda pública se formulan los análisis descriptivos de la problemática que en la actualidad prevalece en estos rubros.

Finalmente, en el capítulo décimo denominado "Desarrollo Político", dividido en los rubros relativos a la democracia y la pluralidad política, nuevas organizaciones de la sociedad, comunicación pública y fortalecimiento informativo, a partir de un diagnóstico de estos últimos, se describen los escenarios ideales deseados para los mismos; se definen los objetivos y se precisan las acciones políticas y estratégicas que permitan abatir los rezagos prevalecientes en estas materias.

Lo expuesto en este capítulo, me permite pensar que el Ejecutivo del Estado de México, concede el valor que significa la discusión civilizada de las opiniones, entre ciudadanos, organizaciones sociales y partidos políticos, a pesar de que defiendan ideas diferentes. Del respeto y cumplimiento a estos compromisos dependerá que muchas decisiones gubernamentales se efectúen en un ambiente de estabilidad y paz social.

Como se advierte, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, contiene en síntesis el estado que guardan los problemas económicos y sociales de la entidad, así como los objetivos y acciones estratégicas de largo plazo para superarlos, tal como se observa en lo dispuesto por el artículo 294 del Código Financiero del Estado y Municipios, mismo que en lo conducente dice:

"Artículo 294.- El Plan de Desarrollo del Estado ... y sus previsiones y proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo ...".

Derivado de lo anterior, el segundo párrafo del numeral 295 del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

"Para efectos de la integración del plan de desarrollo se podrán elaborar programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales".

En esa virtud, el artículo 298 del orden normativo en comento señala, entre otras cosas, que "complete a la Secretaría de Planeación la evaluación sistemática del Plan de Desarrollo, de los programas sectoriales e institucionales de mediano plazo y a las dependencias y entidades públicas lo referente a sus Programas Operativos Anuales, derivados del ejercicio presupuestal y del Sistema de Planeación Democrática y proveer lo necesario para la corrección de las desviaciones detectadas".

En congruencia con lo anterior, en una consideración final del documento en estudio, el Ejecutivo del Estado expresa que el plan es el referente para la elaboración de los programas estratégicos por dependencia y que éstos son los documentos en donde se han traducido los objetivos, políticas y estrategias del plan, en programas, líneas de acción y metas evaluables en tiempo, cantidad, calidad y espacio.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Ibidem. Pág. 136.

Para concluir, puedo afirmar que el Plan de Desarrollo del Estado de México, en mi modesta opinión, es un documento público a través del cual se busca orientar el quehacer del gobierno hacia la transformación de la realidad económica y social de la población mexiquense; es decir, en el plan se determinan estrategias y acciones, tomando en cuenta los planteamientos expresados por la comunidad y se definen con precisión los objetivos del desarrollo para encauzar y ordenar la acción del Gobierno del Estado de México en el ámbito del desarrollo estatal.

No obstante lo anterior, se hace indispensable que los objetivos planteados, sobre todo los formulados en los Programas Operativos Anuales, sean de posible realización, pues creemos que en el proceso de planeación la etapa que presenta mayor dificultad es la de su ejecución y cumplimiento, sobre todo ahora que vivimos una etapa de recesión económica, en la que el crecimiento económico es prácticamente nulo.

## CAPITULO TERCERO

### PROBLEMATICA SOCIAL Y ESTRUCTURA ACTUAL DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL

#### 1. LOS ORIGENES DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL

La historia del Municipio de ciudad Nezahualcōyotl, es fundamentalmente contemporánea, por ser uno de los municipios mas jóvenes del Estado de México, en virtud de lo cual sólo haré referencia respecto de sus antecedentes a partir de las primeras ventas de los desecados terrenos del vaso del Lago de Texcoco promovidas por el Gobierno Federal tendientes a fomentar la agricultura y, para concluir, proseguiré con los primeros asentamientos humanos con fines habitacionales y su evolución, hasta el momento en que los colonos ahí asentados demandaron al Gobierno del Estado la creación del municipio 120 de la entidad.

Por Acuerdo Presidencial de fecha 16 de agosto de 1917, el Presidente Venustiano Carranza ordenó a la Secretaría de Agricultura y Fomento, a través de las Comisiones Oficiales que al efecto nombrase ésta, se procediera al deslinde y medida de los terrenos que formaban el vaso del Lago de Texcoco, con una doble finalidad; la primera para precisar y definir que la propiedad de esos terrenos eran de propiedad nacional y, y la segunda, para utilizarlos o venderlos. Una vez concluidos los trabajos respectivos, el propio Venustiano Carranza a través de Acuerdo Presidencial diverso de fecha 23 de Agosto de 1919, ordenó a la Secretaría de Agricultura y Fomento proceder a su fraccionamiento para fines agrícolas, en lotes para su enajenación o arrendamiento a particulares, autorizando a dicha dependencia a fraccionarlos en lotes de 10 hectáreas, con la advertencia de que los solicitantes solo podrían adquirir en propiedad o poseer en arrendamiento hasta dos lotes.

El precio de venta autorizado fue de 60 pesos oro nacional por hectárea pagaderos al contado y de 30 pesos oro nacional por lote en caso de arrendamiento por el término de un año, gozando el arrendatario del derecho de adquirirlo en propiedad durante el plazo que durara el arrendamiento, tal como se desprende de los puntos resolutivos respectivos, mismos que a la letra dicen:

1º.- Se declara que los terrenos de propiedad de la Nación, que formaron el vaso del Lago de Texcoco, que se han desecado y que han sido medidos y deslindados por las Comisiones Oficiales de la Secretaría de Agricultura y Fomento, no son destinables a la colonización o a otros fines de interés general, ni a reservación para bosques, por no ser adecuados para ello, debiendo procederse a su fraccionamiento, para fines agrícolas, en lotes para su enajenación o arrendamiento a particulares en los términos que se establece en el presente acuerdo.

2º.- Se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que proceda desde luego a la enajenación o arrendamiento de los terrenos que se refiere el artículo anterior, fraccionándolos en los lotes de a diez hectáreas cada uno conforme se vayan solicitando.

3º.- Los terrenos a que se refieren los artículos anteriores podrán ser adquiridos en propiedad o en arrendamiento por cualquier persona que legal y constitucionalmente tenga capacidad jurídica para celebrar dichos contratos.

4º.- Cada solicitante podrá adquirir en propiedad o tomar en arrendamiento hasta dos lotes.

5º.- El precio de venta por cada hectárea será a razón de sesenta pesos oro nacional, y deberá ser pagado al contado.

6º.- El comprador se obligará a acotar el terreno que adquiera en propiedad por medio de sendas y mojoneras artificiales, dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha en que la Secretaría de Agricultura y Fomento apruebe la operación de venta; siendo indispensable para otorgarse dicha aprobación que el comprador haya satisfecho íntegramente en la Tesorería General de la Nación el precio del terreno, y comprobado con el documento respectivo ante la misma Secretaría haber verificado dicho pago.

7º.- Practicado el acotamiento de que habla el artículo anterior, dentro del plazo en él señalado, la Secretaría de Agricultura y Fomento designará un inspector para su verificación, quien, con asistencia del comprador, levantará sobre el terreno el acta respectiva y dará cuenta con ella a la Secretaría, para que, si es de su aprobación, sea otorgado al comprador el título de propiedad respectivo.

8º.- A los propietarios colindantes de los terrenos a que se refiere este acuerdo, se les podrá enajenar en las condiciones establecidas en los artículos anteriores los que soliciten pero sin exceder de la extensión que unida a la que ya poseen completa una superficie de veinte hectáreas.

9º.- En los casos en que el solicitante no pueda pagar al contado el precio del terreno, podrá dársele en calidad de arrendamiento por el plazo de un año, debiendo pagar de renta anual la cantidad de treinta pesos oro nacional por cada lote y se le concederá en el mismo contrato el derecho de que pueda adquirirlo en propiedad durante el plazo que dure el arrendamiento, pudiendo referendarse este plazo cuatro veces consecutivas, por un año, siempre que el arrendatario lo solicite de la Secretaría de Agricultura y Fomento con dos meses de anticipación a la fecha en que expire cada plazo y que justifique haber pagado la renta y hecho entrega, además, en la Tesorería General de la Federación, de que una quinta parte del precio del terreno. Para que la Secretaría pueda otorgar el contrato de arrendamiento, y en su caso, las prórrogas del plazo contractual, es indispensable acreditar previamente dichos pagos.

10º.- Cuando el arrendatario haya cubierto puntualmente la renta, pagado íntegro el precio de venta y satisfechos los requisitos prevenidos en los artículos 6º y 7º le será otorgado el título de propiedad respectivo.

11º.- En el caso de que el contrato de arrendamiento deba tenerse por concluido, sin que el arrendatario haya pagado en su totalidad el precio del terreno, le será vendida solamente la parte proporcional de éste que corresponda a los abonos de precio que hubiese hecho; y le será otorgado sobre esa misma parte el título de propiedad después de haber sido satisfechos los requisitos determinados en los artículos 6 y 7.

12º.- En la Dirección Agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento se llevará un "Registro de Propiedad y Arrendamientos" de los terrenos de que se trata para ser anotados en él, por orden cronológico y rigurosa numeración progresiva, los títulos de propiedad que se expidan, y los contratos de arrendamiento que se celebren.

13º.- El presente Acuerdo comenzará a regir desde de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".<sup>271</sup>

Posteriormente, por Acuerdo Presidencial de fecha 15 de enero de 1920, el propio Presidente Venustiano Carranza, derogó parcialmente el Acuerdo de fecha 23 de agosto de 1919, al ratificar la superficie de terreno máxima que podían adquirirse en propiedad, pero modificando la forma de pago, al otorgar facilidades a los interesados hasta por cinco años, como puede observarse en los puntos resolutivos del Acuerdo en comento, mismos que dicen a la letra:

"I.- Procedase desde luego por la Secretaria de Agricultura y Fomento a la venta de los terrenos de propiedad nacional, ubicados en el Lago de Texcoco y definidos en los planos que se levantaron por las comisiones designadas al efecto y en la extensión y localización que expresamente se ha determinado, reservándose el terreno restante para ulteriores propósitos.

II.- La venta se sujetará a las siguientes bases:

1ra.- Una misma persona sólo podrá adquirir como máximo dos lotes de diez hectáreas cada uno o sea veinte hectáreas.

2da.- No se enajenará ninguna extensión de terreno, dentro del fraccionamiento, a los propietarios de tierras que posean extensiones superficiales mayores de 20 hectáreas colindantes con las del fraccionamiento.

3ra.- El precio de los terrenos será el de \$ 60.00 oro nacional, por cada hectárea.

4ta.- El valor de los terrenos lo cubrirán los compradores exhibiendo el 5 % del valor total, en el momento de firmar el contrato; el 15 % de dicho valor durante el primer año de la fecha del contrato y el 80 % restante en cuatro partes iguales, al vencimiento de cada una de las cuatro anualidades siguientes, debiendo además cubrir junto con dichos abonos el monto de los créditos sobre las cantidades insolutas, al tipo de 5% anual.

5ta.- La facilidad de pago a que se refiere la base anterior no tiene el carácter de obligatoria para los compradores, pues éstos podrán pagar en cualquier tiempo las cantidades que les fallen para dejar totalmente saldado el valor de los terrenos y definitivamente adquiridos sus derechos de propiedad sobre los mismos.

6ta.- La transmisión de dominio se entiende subordinada al pago total del precio del terreno debiendo el comprador, de conformidad con el artículo 2307 del Código Civil, renunciar las disposiciones de los artículos 2858 y 2867 del propio Código y aceptando que al faltar el pago puntual de las cantidades a que se refiere la base anterior o cualquiera de las estipulaciones contenidas en su contrato bastará la declaración administrativa que en tal sentido haga la Secretaria de Agricultura y Fomento, para que quede sin efecto el propio contrato; pero antes de hacerse la

---

<sup>271</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de noviembre de 1919, Tomo XIII, Núm. 60, Págs. 997-998.

declaración anterior, se le dará al interesado el plazo de un mes para que administrativamente exponga su defensa.

7ma.- En el caso de que la Secretaría de Agricultura y Fomento acordare definitivamente la rescisión de un contrato, el interesado tendrá derecho a exigir a que se le reintegre lo que por concepto de precio hubiere dado cuando el terreno sea enajenado a otra persona, pero si por razón de la nueva cotización que se haga a los mismos terrenos, en la fecha de la nueva operación aquellos resultaren con menor valor, el desertor perderá la diferencia. El reintegro de que se trata se hará abonando al interesado el 50% de las cuotas o exhibiciones que vaya enterando el nuevo adquirente y acumulando a la entrega del último vencimiento lo que en su caso pudiere faltar hasta el saldo completo de la deuda.

8va.- Si el comprador hubiere satisfecho cuando menos el 20 % del valor del terreno materia de la operación, podrá optar en el termino de un mes después de acordada la rescisión del contrato, por sujetarse a la forma de reintegro establecida por el artículo anterior, o por recibir proporcionalmente la extensión superficial que corresponda a la parte de precio que tiene cubierta, la cual en este caso le será definitivamente titulada en la forma en términos señalados en el presente acuerdo.

9na.- Mientras un comprador no haya cubierto la totalidad del valor del terreno no podrá bajo ningún concepto, sin permiso de la Secretaría de Agricultura y Fomento, enajenarlo, hipotecarlo o de cualquiera otra manera gravarlo en el concepto de que si lo hiciera, se declarará administrativamente la rescisión del mismo, en los términos de la base séptima.

10ma.- El comprador se obligará a acotar el terreno por medio de mojoneras, cercas o zanjas y la Secretaría de Agricultura y Fomento se reserva la facultad de inspeccionar en todo tiempo el cumplimiento de esta base, siendo causa de rescisión su falta de cumplimiento.

11va.- El comprador tendrá derecho a que se le expida el título de propiedad de los terrenos que adquiera, tan luego como haya satisfecho su importe íntegro, siendo por su cuenta todos los gastos e impuestos que origine la traslación de dominio de que se trata .

III.- Se deroga el acuerdo de 23 de agosto del año próximo pasado, referente a la enajenación de los terrenos de propiedad nacional, ubicados en el Lago de Texcoco".<sup>272</sup>

Por Acuerdo Presidencial del primero de febrero de 1921, el Presidente Alvaro Obregón, modificó la fracción tercera del II punto resolutivo del Acuerdo Presidencial de fecha 15 de enero de 1920, al considerar que los terrenos procedentes de la desecación del Lago de Texcoco, "por el exceso de sales son ahora impropios para la agricultura, para cuyo efecto fueron fraccionados, y que el mejoramiento de dichos terrenos para destinarlos a tal fin, implica fuertes gastos para sus adquirentes; y considerando, además, que hay antecedentes de que la Secretaría de Comunicaciones hizo operaciones de compra-venta sobre los mismos terrenos a precios menores a los fijados en el Acuerdo de 15 de enero de 1920; y siendo la mira del Ejecutivo Federal la de fomentar la agricultura y proteger al pequeño propietario, autorizó a la Secretaría de Agricultura y Fomento a enajenarlos a 30 pesos oro Nacional por hectárea, en razón de lo cual dictó los puntos resolutivos siguientes:

---

<sup>272</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1920, Tomo XIV, Núm. 34, Pág. 548.

"I.- El precio de los terrenos será el de \$30.00 oro nacional, por cada hectárea.

II.- A los adquirentes de los expresados terrenos que hayan pagado alguna cantidad conforme al acuerdo de 15 de enero se les abonará a cuenta, debiendo ocurrir a la Secretaría de Agricultura y Fomento para formular nuevos contratos: y

III.- Quedan en todo su vigor las demás cláusulas del expresado acuerdo."<sup>273</sup>

No obstante los propósitos del Ejecutivo Federal, los adquirentes no llevaron a cabo en los terrenos labores de agricultura en los mismos, motivo por el cual mediante el Acuerdo Presidencial de fecha 27 de julio de 1921, el mismo Presidente Alvaro Obregón, da a conocer varias disposiciones para la explotación agrícola de los terrenos de que se trata y, simultáneamente, deja en suspenso los acuerdos presidenciales relativos a la enajenación de los terrenos de que se trata y sin efectos las promesas de venta a todos aquellos que al 31 de julio de 1921, no hubieren iniciados trabajos para preparar las tierras para la explotación agrícola, advirtiéndoles a los adquirentes que se promovería la rescisión de los contratos, "en atención a que es conveniente que las tierras del Lago de Texcoco sean dedicadas a fines agrícolas, para evitar los efectos que las polvaredas que los vientos dominantes levantan puedan tener en la salubridad de la Capital y otras poblaciones del Valle, y en tanto que se resuelva, previo estudio detenido del caso, si puede conseguirse ese resultado por los esfuerzos aislados de los fraccionistas o grupos pequeños formados por los mismos, o si es necesario para dicho fin que se emprendan obras que abarquen todo el vaso o grandes extensiones de él", mismo que en sus puntos resolutive dice:

"1o.- Quedan en suspenso los Acuerdos Presidenciales relativos a la enajenación de las tierras nacionales procedentes de la desecación del Lago de Texcoco.

2o.- Quedarán sin efecto las promesas de venta a todos aquellos que al 31 de julio corriente, no hayan iniciado trabajos para preparar las tierras para la explotación agrícola.

3o.- Prevénganse a los que hayan celebrado contratos que se promoverá la rescisión de los mismos, si no comprueban que han emprendido obras para la explotación agrícolas de los terrenos".<sup>274</sup>

De esta manera, el 30 de mayo de 1922, fue rescindido el contrato celebrado el 14 de octubre de 1921 entre los señores Francisco P. Senties y el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, para el establecimiento de una estación de piscicultura en los terrenos que formaban el Vaso del Lago de Texcoco.

Por Acuerdo Presidencial fechado el 5 de enero de 1922, el Presidente Alvaro Obregón, modificó el diverso Acuerdo de fecha 15 de enero de 1920, considerando las múltiples gestiones de los compradores, para que les aumentaran el plazo para el pago de los lotes, acordó ampliar el plazo de pago a 10 años, al tomar en cuenta además que debía favorecerse por todos los medios posibles

<sup>273</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 5 de marzo de 1920, Tomo XVII, Núm. 54, Págs. 1093-1094.

<sup>274</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 17 de septiembre de 1921, Tomo XIX, Núm. 13, Págs. 251.

la transformación de los terrenos, ya que las polvaredas que ocasionaban, constituían un peligro para la salubridad de la Capital, mismo que en sus puntos resolutivos dice:

"1o.- Se modifica la cláusula 4a. del Acuerdo Presidencial de enero de 1920, relativo a la enajenación de los terrenos nacionales procedentes de la desecación del Lago de Texcoco, en los términos siguientes:

4a.- El valor de los lotes lo cubrirán los compradores exhibiendo el 5% de el, al firmarse el contrato respectivo; otro 5% al año de la fecha de ese contrato y el resto en nueve partidas iguales, equivalentes cada una de ellas al 10% del valor del lote, que se pagarán por anualidades vencidas, a partir de la fecha del pago del segundo 5% que antes se mencionó las cantidades insolutas causarán un interés de 5% anual, que cubrirán los compradores al hacer el pago de cada una de las anualidades.

2o.- A los compradores que hayan ya efectuado uno o más pagos a cuenta de sus lotes, se les hará la liquidación correspondiente para el pago de los abonos subsecuentes, de acuerdo con los términos de la cláusula anterior".<sup>275</sup>

Por Acuerdo Presidencial de 18 de abril de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil, después de señalar que a pesar de haber prestado toda ayuda y garantías a la pequeña propiedad rústica, con el ánimo de fomentar la agricultura y tomando en cuenta las malas condiciones en que se encontraban los terrenos del vaso del Lago de Texcoco y considerando, que de permanecer en ese estado, podría comprometerse la salubridad pública, tanto de las poblaciones cercanas como de la capital, acordó declarar de utilidad pública el abonar y fertilizar dichos terrenos, en el concepto de que quienes comprobaren haber realizado esas tareas podrían adquirir los terrenos al precio de un peso la hectárea y en extensiones que no excedieran de 20, tal como puede observarse en el punto resolutivo dictado al efecto, mismo que a la letra dice:

"ÚNICO.—Se declara de utilidad pública la bonificación y fertilización de los terrenos procedentes de la desecación del Lago de Texcoco, pudiendo hacerse esta bonificación por los particulares ocupantes; en el concepto de que quienes comprobaren haber bonificado dichos terrenos, podrán adquirirlos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, al precio de \$ 1.00 (un peso), la hectárea y en extensiones que no excedan de 20 hectáreas por ocupante, quedando ampliado en este sentido el Decreto Presidencial de 1º. de agosto de 1922, que consideraba la mencionada bonificación como labor exclusiva del Gobierno Federal".<sup>276</sup>

Por Decreto Presidencial de fecha 30 de abril de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio, confirma la declaración de fecha 8 de abril de 1922, en lo que se refiere a las aguas y cauces de los canales, barrancas, arroyos, ríos, lagos y lagunas comprendidas dentro del valle de México, en atención a que con anterioridad a la fecha antes mencionada, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas había demarcado por medio de mojoneras el límite del cauce del Lago de Texcoco y aclaraba que el límite de cauce del referido lago, era la curva de acotación 7.10 metros que demarcó la precitada Secretaría con anterioridad a la fecha de la declaración que se confirmaba, mismo que en sus puntos resolutivos dice:

<sup>275</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 13 de marzo de 1922, Tomo XX, Núm. 60, Pág. 1065.

<sup>276</sup> Decreto: Diario Oficial de la Federación de fechas 11 de junio de 1929, Tomo LIV, Núm. 35, Pág. 4.

"Artículo 1o.- Se confirma la declaración de propiedad nacional de fecha 8 de Abril de 1922, en lo que refiere a las aguas y cauce del Lago de Texcoco.

Artículo 2o.- Se aclara que el limite del cauce del referido Lago, es la mencionada curva de acotación de 7.10 metros que demarcó con anterioridad a la fecha de la declaración que se confirma, la Secretaría de Comunicaciones de Obras Publicas".<sup>277</sup>

Por Acuerdo de la Secretaría de Agricultura y Fomento de fecha 24 de agosto de 1931, se ordenó rectificar los deslindes de los terrenos nacionales provenientes de desecación del Lago de Texcoco, comprendidos dentro de la curva de acotación 7.10 metros de la nivelación general del Valle de México y de aquellos que estuvieran poseídos por particulares o pueblos, ya sea que los hubieran adquirido por compraventa, herencia, dotación ejidal o repartimiento y en general por cualquier concepto legal y aun "por simple ocupación", con el objeto de perfeccionar dichas "ocupaciones" en los casos precedentes, de conformidad con la ley, cuyos puntos resolutivos transcribimos a continuación:

"A la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización:

Esta Secretaría, con fundamento en lo dispuesto por los Decretos Presidenciales de fecha 24 de febrero de 1912 y 30 de Abril de 1931, en sus artículos 1o y 2o, respectivamente, y en el acuerdo del propio Ejecutivo de fecha 25 de Junio de 1931, ha tenido a bien nombrar una Comisión Oficial Deslindadora integrada por el ciudadano Ingeniero Salvador Villaseñor como jefe de la misma y por el ciudadano Ingeniero José Sáenz Botello, para que rectifiquen los deslindes de los terrenos Nacionales provenientes de la desecación del Lago de Texcoco, comprendidos dentro de la curva de acotación de 7.10 metros de la nivelación general del valle de México, y de aquellos que estén poseídos por particulares o pueblos, ya sea que los hayan adquirido por compra, herencia, dotación ejidal, repartimiento, etc., y en general por cualquier concepto legal, y aún por simple ocupación, y que se encuentren dentro de la mencionada curva de acotación 7.10 metros, con el objeto de perfeccionar dichas ocupaciones en los casos precedentes, de conformidad con la ley".<sup>278</sup>

Por Decreto Presidencial de fecha 2 de octubre de 1931, el Presidente Ortiz Rubio, al considerar de suma importancia para la salubridad de la capital de la Republica, así como muy viable, técnica y económicamente, la ejecución del proyecto general de obras formulado por la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México para el drenaje, bonificación e irrigación de los terrenos desecados y desecables del Lago de Texcoco y considerando además que con anterioridad y en varias ocasiones se había declarado de utilidad pública la bonificación y fertilización de dichos terrenos, decidió que aquellos que estuviesen vacantes, podrían ser solicitados en arrendamiento para su bonificación por la cantidad de 25 centavos la hectárea y en venta a un peso la misma superficie, advirtiendo que la superficie de los lotes para nuevos solicitantes no debía exceder de 40 hectáreas, facultando a la Secretaría de Agricultura y Fomento ampliar la superficie hasta 100.

Asimismo, decretó en la misma fecha que la Secretaría de Agricultura y Fomento ejecutaria las obras interiores del vaso del Lago de Texcoco y las exteriores que fueran conexas y por lo que hace

<sup>277</sup> Decreto: Diario Oficial de la Federación de fechas 6 de junio de 1931, Tomo LXVI, Núm. 29, Pág. 4

<sup>278</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 18 de septiembre de 1931, Tomo LXVIII, Núm. 14, Pág. 2

a los particulares ocupantes comprendidos dentro de la curva de acotación 7.10 metros que limitaba el vaso del Lago de Texcoco de la zona federal quedaron obligados a bonificar los terrenos que ocupaban, apercibiéndolos de que, de no hacerlo, serían cancelados administrativamente sus contratos y en los casos en que dichos ocupantes fueren renuentes a la bonificación y alegaran tener título de propiedad que amparase el terreno ocupado y se negaren con ese motivo a reconocer el derecho que la nación tenía sobre el mismo, se promoverían juicios reivindicatorios, tal como puede verse en los puntos resolutivos dictados al efecto, mismos que son del tenor literal siguiente:

"ARTICULO 1.- La Secretaría de Agricultura y Fomento ejecutará las obras interiores del Vaso del Lago de Texcoco y las exteriores que fueren conexas, que hayan sido proyectadas por la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México, y ejercerá un control exclusivo sobre el desarrollo de los respectivos proyectos.

ARTICULO 2 .- Todos los particulares ocupantes de terrenos comprendidos dentro de la curva de nivel de acotación 7.10. metros que limita el vaso del Lago de Texcoco y de la zona federal del mismo, están obligados a bonificar los terrenos que ocupan, siempre que así lo exija el Proyecto General de Obras citado, y bajo pena, sino lo hicieren, de cancelación administrativa de sus respectivos contratos, en los términos de este Decreto, y en los casos en que dichos ocupantes, renuentes a la bonificación, alegaren tener título de propiedad que ampare el terreno ocupado y se negaren con este motivo a reconocer el derecho que la nación tiene sobre el mismo terreno, se consignará el asunto por los conductos debidos a fin de que se pida judicialmente la reivindicación de dicho terreno.

ARTICULO 3.- Para los fines del presente Decreto, se clasifican las obras de que se trata, en dos categorías:

a).- Obras de carácter general que serán las relativas al conjunto de terrenos del vaso de dicho lago y a las grandes unidades en que se dividirán los terrenos desecables y desecados para efectuar su drenaje e irrigación, de manera gradual y progresiva desarrollando el proyecto por etapas. Tales obras serán construidas por la Secretaría de Agricultura y Fomento y por cuenta de la Federación, de acuerdo con la partida presupuestal respectiva que anualmente se asigne para ello y consistirán las mencionadas obras generales en diques o bordos de protección contra las inundaciones, canales de drenaje y de navegación, presas de almacenamiento y de derivación, canales de irrigación y caminos de servicio común, según el Proyecto General citado y los de detalle y modificación que formule durante el desarrollo de los trabajos, la mencionada Secretaría.

b) Obras de carácter particular que se refieren exclusivamente a la bonificación de cada lote o conjunto de lotes de ocupantes coasociados, y que deberán construirse por cuenta de los interesados, previa aprobación del proyecto respectivo por la Secretaría de Agricultura y Fomento.

ARTICULO 4.- Los lotes de terreno desecables o desecados del Lago de Texcoco que en la actualidad estén vacantes, podrán ser solicitados en arrendamiento para su bonificación, por cualquiera persona que tenga capacidad legal y otorgue fianza a satisfacción de la Secretaría de Agricultura y Fomento, para garantizar el cumplimiento del contrato respectivo, debiendo cobrarse una renta anual de \$ 0.25 por hectárea y \$ 1.00 como precio de venta también por hectárea, al titularse el lote en los términos del acuerdo presidencial de fecha 18 de Abril de 1929. La fianza mencionada se calculará a razón de \$ 10.00 por hectárea arrendada.

ARTICULO 5.- La superficie de los lotes para nuevos solicitantes, no excederá de 40 hectáreas, pudiendo la Secretaría citada, en casos en que lo juzgue conveniente, ampliar tal superficie hasta 100 hectáreas.

ARTICULO 6.- El contrato de arrendamiento para bonificación que se celebre con la Secretaría de Agricultura y Fomento, contendrá, además de las cláusulas de rigor en tales documentos, las obligaciones y derechos que por su orden en seguida se expresan y que corresponden al arrendatario:

a).- Obligación de presentar el proyectos de las obras particulares de bonificación del lote y de iniciarlas dentro de los 30 días siguientes al en que se le notifique por la Secretaría, haber quedado terminadas las obras generales de drenaje de la manzana de lotes correspondiente, debiendo terminar totalmente dichas obras particulares dentro de los 3 años siguientes a la mencionada fecha de notificación, siendo prorrogable este plazo por causas debidamente justificadas y comprobadas ante la propia Secretaría.

b).- Obligación de informar mensualmente a la misma Secretaría sobre el avance de los trabajos de bonificación y sobre el resultado que con ellos se vaya obteniendo.

c).- Obligación de abrir, dentro del primer año de construcción de las obras de bonificación, un pozo artesiano de 15 centímetros de diámetro como mínimo, cada 20 hectáreas o fracción de superficie del lote, debiendo tener dicho pozo la profundidad necesaria para obtener agua de buena calidad para el lavado y riego del terreno, lo que quedará a juicio de la mencionada Secretaría.

d).- Obligación de dedicar el lote una vez bonificado, exclusivamente a la explotación agrícola y establecimiento de granjas o fincas rústicas.

e).- Derecho de solicitar autorización de la Secretaría de Agricultura y Fomento cuando trate de traspasar el lote y contrato respectivo a otra persona, sin cuya autorización será nulo todo traspaso.

f).- Derecho de agruparse en cooperativa con otros lotarios, para la ejecución de obras particulares de bonificación y de aprovechamiento común.

ARTÍCULO 7º.- Se considerará terminada la bonificación de un lote, cuando éste se encuentre bajo cualquier cultivo agrícola y en producción satisfactoria en el momento de la inspección, a juicio de la Secretaría.

ARTÍCULO 8º.- Terminada la bonificación se expedirá el título de propiedad que ampare el lote bonificado, en los términos del acuerdo citado de fecha 18 de abril de 1929.

ARTÍCULO 9º.- En caso de que el arrendatario no cumpla con las obligaciones de su contrato especialmente con las especificadas en los incisos a), b) y e) del artículo 6º de este decreto, se cancelará administrativamente dicho contrato, dejándolo sin valor ni efecto legal alguno y se hará efectivo el total de la fianza a que se refiere el artículo 4º de este mismo decreto.

ARTÍCULO 10.- En el caso de que el arrendatario, al expirar el plazo fijado en su contrato para la bonificación del lote, solo haya bonificado parte del mismo, tendrá derecho a que se le titule esa

parte, y se cancelará el contrato respectivo, así como se hará efectiva la parte proporcional de la fianza que hubiere dado, por lo que se refiere al resto del lote no bonificado, que recogerá la nación para adjudicarlo a nuevo solicitante en los términos de este decreto.

ARTÍCULO 11.- En el caso de que el arrendatario, al expirar el plazo fijado en su contrato para la bonificación del lote, no hubiere logrado ésta y sólo tuviere construidas obras que sean aprovechables, se cancelará el contrato y se hará efectivo el total de la fianza; pero al haber nuevos solicitantes del lote, la Secretaría hará exclusivamente el avalúo de dichas obras, conforme al cual tendrán que ser pagadas por el nuevo ocupante al que las construyó, en tres abonos anuales iguales.

ARTÍCULO 12.- Los arrendatarios para bonificación que tengan celebrados contratos con anterioridad a este Decreto, deberán canjearlos por contratos de la nueva forma que adopte la Secretaría de Agricultura y Fomento una vez que hayan sido notificados por ésta de haberse terminado las obras generales de la manzana que comprenda el lote de que se trate.

ARTÍCULO 13.- Entre tanto se ejecutan las obras de carácter general mencionadas, la Secretaría de Agricultura y Fomento seguirá celebrando los acostumbrados contratos de arrendamiento anual con la clase indígena pobre, para la explotación de esquilmos de las aguas del lago, en todas las zonas de éste, con excepción de la llamada V, situada al oeste del antiguo terraplén del ferrocarril de San Cristóbal Ecatepec al Peñón, en la cual ya se han iniciado obras de carácter general".<sup>279</sup>

Consciente el Gobierno Federal de no haber concluido por su cuenta las obras de bonificación debido a las condiciones de la hacienda pública y ante la necesidad de mejorar la salubridad de la ciudad de México, por Decreto Presidencial de fecha 23 de mayo de 1932 el Presidente Pascual Ortiz Rubio reiteró la obligación de los particulares ocupantes de bonificar los terrenos y advirtió que los títulos de propiedad se entregarían hasta cuando realizaran labores de bonificación y cultivo agrícola tal como puede verse en los puntos resolutivos que se transcriben a continuación:

"ARTÍCULO 1º.- La Secretaría de Agricultura y Fomento ejecutará las obras interiores del vaso del Lago de Texcoco y las exteriores que fueren conexas, proyectadas por la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México y ejercerá un control exclusivo sobre el desarrollo de los respectivos proyectos.

ARTÍCULO 2º.- Todos los particulares ocupantes de terrenos comprendidos dentro de la curva de nivel de acotación 7-10 m. que limita el vaso del Lago de Texcoco y de la zona federal del mismo, están obligados a bonificar los terrenos que ocupan, de acuerdo con el citado proyecto general de obras, quedando sujetos en todo a las disposiciones de este Decreto.

ARTÍCULO 3º.- Para los fines del presente Decreto se clasifican las obras de que se trata, en dos categorías:

a).- Obras de carácter general que serán las relativas al conjunto de terrenos del vaso de dicho lago y a las grandes unidades en que se dividirán los terrenos desecables y desecados para efectuar su drenaje e irrigación, de manera gradual y progresiva, desarrollando el proyecto por etapas. Tales

---

<sup>279</sup> Decreto: Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1931, Tomo LXVIII, Núm. 39, Págs. 2-3.

obras serán construidas por la Secretaría de Agricultura y Fomento, y por cuenta de la Federación, de acuerdo con la partida presupuestal respectiva que anualmente se asigne para ello, y consistirán las mencionadas obras generales en diques o bordos de protección contra las inundaciones, canales de drenaje y de navegación, presas de almacenamiento y de derivación, canales de irrigación y caminos de servicio común, según el proyecto general de la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México y los de detalle y modificación que formule durante el desarrollo de los trabajos.

b).- Obras de carácter particular que se refieren exclusivamente a la bonificación de cada lote o conjunto de lotes de ocupantes coasociados y que deberán construirse por cuenta de los interesados.

ARTICULO 4º.- Los terrenos desecados y los que en lo futuro se dessequen del Lago de Texcoco, serán vendidos en lotes de la extensión fijada por el artículo siguiente a los solicitantes que a juicio de la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México tengan la capacidad y elementos suficientes para la bonificación y cultivo de dichos terrenos.

ARTICULO 5º.- La superficie de los lotes para nuevos solicitantes no excederá de cuarenta hectáreas, pudiendo la Secretaría de Agricultura y Fomento, en caso de que lo juzgue conveniente, ampliar tal superficie hasta cien hectáreas.

ARTICULO 6º.- El precio de venta será de un peso la hectárea, que el adquirente pagará en la Tesorería de la Federación. El título de propiedad le será entregado una vez que haya cumplido los requisitos y trámites correspondientes en la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México, y que compruebe por medio de recibo de la citada Tesorería, haber efectuado el pago.

ARTICULO 7º.- Los títulos de propiedad serán expedidos por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y previo dictamen de la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México.

ARTICULO 8º.- El comprador ejecutará las labores adecuadas para la bonificación y cultivo agrícola de las tierras, con sujeción al plan general de las obras de desecación y drenaje, quedando facultada la Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México para inspeccionar los trabajos.

ARTICULO 9º.- La Comisión Técnica del Parque Agrícola de la ciudad de México tendrá facultades para exigir del adquirente de los lotes, que las obras de bonificación estén de acuerdo con los planes generales de desecación; podrá impedir todo aquello que perjudique dichas obras y vigilará el cumplimiento de este Decreto.

ARTICULO 10.- Los contratos de compra-venta que con arreglo a las disposiciones anteriores celebre la Secretaría de Agricultura y Fomento, se sujetarán a lo que sobre la materia previene el Código Civil del Distrito y Territorios Federales".<sup>280</sup>

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno Federal otorgó títulos de propiedad a los adquirentes y, de esta forma, varios particulares nacionales y extranjeros, políticos influyentes y algunos

---

<sup>280</sup> Decreto: Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de julio de 1932, Tomo LXXIII, Núm. 4, Págs. 3-4.

militares, se vieron beneficiados con los títulos de propiedad otorgados por la Secretaría de Agricultura y Fomento y por la Dirección de Terrenos Nacionales, a pesar de que en marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas había declarado nulas las titulaciones expedidas sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del vaso del Lago de Texcoco.<sup>281</sup>

Cabe aclarar que probablemente por un error mecanográfico, el autor de la obra en consulta, afirma que el Presidente Lázaro Cárdenas acordó en 1938 las nulidades de las titulaciones a que alude; sin embargo, de acuerdo con la investigación que efectué en el Archivo General de la Nación para el desarrollo de este apartado, resultó que el Presidente Cárdenas, en efecto, decretó las nulidades que se le atribuyen, pero mediante los Acuerdos Presidenciales del 24 de septiembre de 1935 y 10 de marzo de 1936, cuyos puntos resolutivos transcribo a continuación en el orden enunciado:

"PRIMERO.- Se declaran nulas las titulaciones que en diferentes épocas y por diversas superficies se hicieron sobre los terrenos nacionales provenientes de la desecación del lago de Texcoco, a favor de los ciudadanos Jaime Carrasco, Ramón Carrera, Benjamín Navarro, Ildefonso López, Adolfo y Jaime Carrillo, Roberto Díaz de León y Enrique N. Navarro.

SEGUNDO.- Se concede un plazo de 30 días, contados a partir de la fecha de la publicación de este Acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación, para que los poseedores de los títulos que se nulifican hagan entrega de ellos a la Secretaría de Agricultura y Fomento, a efecto de que ésta al recibirlos, gestione lo conducente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se devuelva a cada interesado el precio que haya pagado por los terrenos.

TERCERO.- Los terrenos amparados por los títulos que se declaran nulos deberán pasar a la posesión de los vecinos del pueblo de San Pedro Xalostoc, hasta que logren perfeccionar sus títulos, en los términos prevenidos por las Leyes de Tierras en vigor.

CUARTO.- Remítase un ejemplar del presente Acuerdo al Registro Público de la Propiedad de esta población, a fin de que surta sus efectos legales desde la fecha en que el mismo sea publicado en el "Diario Oficial" de la Federación".<sup>282</sup>

"I.- Se declaran nulas todas las titulaciones que de conformidad con el acuerdo presidencial de 23 de mayo de 1932, se hicieron sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del Lago de Texcoco.

II.- Por equidad, la Secretaría de Agricultura y Fomento podrá reconocer los derechos de propiedad de los adquirentes de esos terrenos, otorgándoles nuevos títulos fundados en el presente acuerdo, siempre que dichos adquirentes los hayan destinado a la agricultura y en ellos existan actualmente explotaciones de esa índole.

III.- Se concede un plazo de 30 días contado a partir de la fecha de la publicación de este acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación, para que los adquirentes de terrenos del Lago de Texcoco

<sup>281</sup> Huitrón Huitrón, Antonio, "Misericordia y Grandeza de una ciudad, editado por el Gobierno del Estado de México 1975, Pág. 46.

<sup>282</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 13 de diciembre de 1935, Tomo XCIII, Núm. 27, Págs. 652-653.

soliciten de la Secretaría de Agricultura y Fomento el reconocimiento de sus derechos de propiedad y acrediten ante dicha dependencia los requisitos que señala el punto resolutivo anterior.

IV.- Se concede igualmente un plazo de 30 días contado a partir de la fecha de la publicación del presente acuerdo, para que los poseedores de terrenos que no se encuentren en el caso del punto resolutivo II, presenten sus títulos nulificados a la Secretaría de Agricultura y Fomento a fin de que la de Hacienda y Crédito Público les haga la devolución de las cantidades que cubrieron como precio de los mismos terrenos.

V.- Remítase un ejemplar del presente acuerdo al Registro Público de la Propiedad correspondiente para su inscripción.<sup>283</sup>

Posteriormente, se dispuso que las obras de bonificación de los multicitados terrenos quedarían a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con exclusión de cualquier otro organismo oficial, en el entendido de que, deberían respetarse los títulos de propiedad y los contratos de arrendamiento celebrados con particulares, siempre y cuando hubiesen sido legalmente otorgados.

De esta manera, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expidieron títulos de propiedad de terrenos nacionales, situados en la zona V de la primera de las Secretarías antes mencionadas.

Esas disposiciones del Gobierno Federal, pronto se vieron desvirtuadas en sus fines, tanto por una burocracia irresponsable como por la ambición monopolizadora de los acaparadores de esas tierras, ocasionando así el inicio de la irregularidad de la tierra en esa zona.

Desde entonces, los terrenos del ex vaso de Texcoco iban a encontrarse divididos en seis zonas; las primeras cuatro quedaron comprendidas en el territorio que más tarde correspondería al municipio de Nezahualcóyotl y las zonas V y VI quedarían localizadas en el municipio de Ecatepec.<sup>284</sup>

A raíz de las obras que se efectuaron en el año de 1934, en los terrenos adyacentes al municipio de Chimalhuacán, hoy pertenecientes a ciudad Nezahualcóyotl, campesinos de El Peñón de los Baños fueron privados de sus posesiones en los terrenos de esa parte del vaso de Texcoco, por lo que fueron compensados con terrenos en la Zona V, actualmente conocida como la Zona Norte de Nezahualcóyotl, dándoles posesión provisional en 1954, quienes a través de sus representantes, cedieron sus derechos a particulares y a fraccionadores que cometieron una serie de fraudes al vender terrenos que en los más de los casos no eran legítimos propietarios.

Por otra parte, las tierras del vaso de Texcoco, situadas en la hoy cabecera municipal de ciudad Nezahualcóyotl que se iban secando, pertenecientes entonces al municipio de Chimalhuacán, servían para dar asiento a miles de campesinos que habían acudido a la capital del país en busca de una vida mejor. La necesidad de contar con un lugar para vivir propició el conocido fenómeno del "paracaidismo", circunstancia que al final de cuentas redundaría en la creación del municipio de Nezahualcóyotl.

<sup>283</sup> Acuerdo: Diario Oficial de la Federación de fechas 25 de marzo de 1936, Tomo XCV, Núm. 24, Págs. 3-4.

<sup>284</sup> Huitrón Huitrón, Antonio, op. cit. Pág. 47.

Para evitar que la zona seca del lago volviera a inundarse y permitir así que en esa área seca se asentaran los miles de inmigrantes que llegaban del interior de la provincia y del Distrito Federal, en 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas, ordenó la construcción del Bordo de Xochiaca y así permitir que en esa área seca se asentaran los miles de inmigrantes que llegaban del interior de la provincia y del propio Distrito Federal.<sup>285</sup>

A este fenómeno habría que añadir que en 1945 se habían agudizado los problemas de alojamiento en el centro de la ciudad de México, pues se llevaron a cabo obras de servicios públicos y la población que vivía en las antiguas vecindades que resultaron afectadas, tuvo que abandonarlas. A la circunstancia anterior habría que agregar que en 1946 el Gobierno Federal dictó disposiciones para frenar la apertura de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal y esto propició que en las entidades circunvecinas o colindantes, principalmente el Estado de México, surgieran colonias establecidas en forma anárquica y sin planeación: Dichas colonias proletarias se establecieron en la cuenca hidrológica del valle de México, donde el valor del terreno tenía bajo costo debido a la mala calidad de los suelos, además de la existencia de una obra de infraestructura mínima que precede a la instalación de los habitantes.

El territorio que corresponde al actual municipio de Nezahualcóyotl fue un importante foco de atracción, hacia 1945 se formaron la primeras colonias del ex vaso de Texcoco: Juárez Pantitlán, México y El Sol.

Se calcula que en el año de 1949 habían 2 mil habitantes en dichas colonias, número que aumentó a 40 mil en 1954 los cuales carecían de todos los servicios. Los pequeños lotes se pagaban a muy bajo precio, a menudo semanalmente, y la urbanización era incompleta y carente de servicios; poca agua, calles de tierra polvorienta, de baches inundados, alcantarillado insuficiente y sin electrificación, por ello los colonos tomaban la energía de los transformadores a través de un enjambre de alambres.

Para 1953 ya se localizaban en el ex Vaso de Texcoco 13 colonias: Agua Azul, Allacomulco, Nezahualcóyotl, José Vicente Villada, El Porvenir, Maravillas, El Sol, Juárez Pantitlán, México, Tamaulipas, Evolución, Estado de México y Romero y para resolver la gran problemática a la que se enfrentaban los colonos en su conjunto, obligaron al Gobierno del Estado de México a crear el Comité de Fraccionamientos Urbanos del distrito de Texcoco, cuyos objetivos eran proteger a los colonos vigilando que adquirieran los terrenos a bajo precio, que se planificaran las colonias en desarrollo, cuidar que se les dotara de agua potable, drenaje, alumbrado, escuelas y demás servicios públicos necesarios.

Los colonos del ex Vaso de Texcoco se enfrentaron a una gran problemática; cuando compraron sus lotes, los fraccionadores se comprometieron a otorgarles todos los servicios: agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, luz eléctrica, escuelas, medios de transporte, iglesias y todos los servicios; pero no cumplieron con lo prometido.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Santana Benhumea, Graciela. "Nezahualcóyotl, Crisol de Culturas" editado por el H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl 1996, Págs. 154 -156.

<sup>286</sup> García Luna, Margarita y Gutiérrez Arsaluz, Pedro, "Nezahualcóyotl Monografía Municipal", editado por el Instituto Mexiquense de Cultura. Primera Edición 1999, Págs. 98-99.

Los fraccionadores que compraron a precio de hambre a los comuneros de Chimalhuacán, se dieron a la productiva tarea de engatusar a incrédulos provincianos. La venta de estos terrenos significó un fraude y moralmente un acto de rapiña. Los ofrecimientos de urbanización; las omisiones y corruptelas de la Junta de Planificación y Zonificación con sede en Texcoco y la Central en Toluca, el miedo de los propios colonos, fueron factores de la depresión física y moral de las nuevas colonias del ex vaso.<sup>287</sup>

Hacia 1955 eran ya tantos los conflictos suscitados entre vendedores de lotes y adquirentes y colonos y entre éstos y el ayuntamiento de Chimalhuacán que el gobierno deseoso de resolver esos problemas nombró primero un representante que fracasó y después creó la fiduciaria del Estado de México que tampoco tuvo éxito.

La empresa Aguas y Construcciones cobró 121.20 pesos por lote y tampoco satisfizo las necesidades de los pobladores; sin embargo, en 1956 el Gobierno del Estado otorgó permiso para establecer nuevas colonias: la Evolución y la Agua Azul.<sup>288</sup> Posteriormente durante el periodo comprendido de 1959 a 1963 se autorizaron las colonias Metropolitana, Modelo, Xochitenco, Nezahualcóyotl, San Mateo y Reforma.

Ante esta aguda problemática, se constituyó la Federación de Colonos del ex Lago de Texcoco, misma que en 1959 denunciaba que sólo tenían un poco de agua potable que era pagada por ellos mismos y con respecto de los demás servicios, afirmaban que no les habían proporcionado ninguno, lo que constituía un engaño descarado. Además de la falta de servicios, la mayor parte de estas colonias carecían de la autorización respectiva y consecuentemente, los terrenos no se habían regularizado.

Para el año siguiente, la misma federación solicitaria al Gobierno del Estado su emancipación del municipio de Chimalhuacán y en consecuencia la creación de un nuevo municipio.<sup>289</sup>

## 2. RECONOCIMIENTO JURIDICO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL

Hacia el año de 1960 la Federación de Colonos del ex Lago de Texcoco solicitó al Gobernador Gustavo Baz su emancipación del municipio de Chimalhuacán y la creación de un nuevo municipio. Aducían que los 80,000 habitantes que tenían las colonias aspiraban a tener una vida social y política autónoma y que "la resolución de los problemas específicos de las colonias del ex lago solo pueden ser resueltos por los propios colonos que los padecen". En el mes de enero de 1961 insistieron al Gobernador Baz Prada en la imperiosa necesidad de contar con un régimen municipal propio: somos los forjadores de este gran pueblo y por eso nos asiste el derecho de administrarlo por nosotros mismos.

Poco después, en el mes de mayo de 1961, la Federación de Colonos le planteó al Doctor Gustavo Baz la problemática a la que se enfrentaban y la necesidad de establecer en la zona un municipio libre. Entre los problemas a encarar señalaban la falta de urbanización, de mercados, de rastros, la existencia de mercados en el arroyo sin ningún control de salubridad, la inseguridad de los

---

<sup>287</sup> Santana Benhumea, Graciela, op. cit. Págs. 158-159

<sup>288</sup> Idem, Págs. 156.

<sup>289</sup> García Luna, Margarita, op. cit. Págs.100-101.

inmuebles escolares, algunos de ellos eran "jacalones" costeados por los padres de familia; la falta de luz eléctrica, pues solo tres colonias disponían de este servicio, las pésimas condiciones de las calles eran de terracería y algunas resultaban intransitables y sobre todo la falta de agua y la insuficiencia de los drenajes, ya que cuando llovía se presentaban severas inundaciones que después eran focos de enfermedades".<sup>290</sup>

Los esfuerzos de los luchadores sociales no fueron en vano. El Gobernador Gustavo Baz Prada, ordenó un estudio integral de los aspectos sociales, económicos y políticos en la zona del Vaso de Texcoco, con objeto de erigir el municipio.120 que habría de llamarse Nezahualcóyotl.

El estudio encomendado ratificó que las colonias del Vaso de Texcoco se encontraban en terrenos de Chimalhuacán, Los Reyes La Paz, Texcoco, Ecatepec y Atenco, con una superficie territorial de setenta y dos kilómetros cuatrocientos metros y con una población en ese tiempo (1963) de 100, mil habitantes.

Fue así como mediante el oficio número 198 de fecha 20 de febrero de 1963, el Gobernador Gustavo Baz Prada, envió a la consideración de la XLI Legislatura del Estado de México, el proyecto de decreto correspondiente, para la creación del municipio de Nezahualcóyotl.

En el proyecto de decreto por el que se erigió el municipio de Nezahualcóyotl, el Doctor Gustavo Baz Prada señalaba: "Desde hace algún tiempo, diversos sectores de la Zona Urbana conocida con el nombre de "Colonias del Vaso de Texcoco", han venido insistiendo ante esa Legislatura y ante el Ejecutivo del Estado para que sea elevada a la categoría de municipio, por considerar que tiene vida propia, independientemente a la de los municipios a que pertenece, y capacidad económica, social y política suficientes"<sup>291</sup>.

Asimismo, expresaba consideraciones de tipo socioeconómicas realistas y objetivas, advertía y confesaba que los servicios públicos municipales en esos lugares eran deficientes pero que el sistema de cooperación de los vecinos había hecho que se construyeran diversas obras relativas a la introducción de agua potable, drenaje, alcantarillado, por valor de 2 millones 500 mil pesos.

Ponderaba el mismo documento que la cooperación de los vecinos había sido entusiasta y eficaz, por lo que justificadamente se podrían seguir otras por el mismo valor o mayor, para resolver íntegramente y en un tiempo reducido, los diversos problemas urbanos.

Otra de las consideraciones sobresalientes en la exposición de motivos del proyecto, era que, al segregarse las colonias de los Municipios al que pertenecían, éstos conservarían una población muy superior a la señalada por la ley y con ingresos suficientes para cubrir las erogaciones que sus servicios públicos demandan: No escapó a la observación del Dr. Gustavo Baz que las colonias del Vaso de Texcoco constituían una amplia zona urbana, prácticamente sin solución de continuidad, de tal manera, se decía, que no se pueden diferenciar la urbe del campo, como sucede en los demás municipios; agregaba por último, que por la exigencia de la Ley Reglamentaria de las fracciones III Y

---

<sup>290</sup> García Luna, Margarita, op. cit. Pág. 100.

<sup>291</sup> Archivo Histórico del Congreso del Estado de México.

IV del artículo 70 de la Constitución del Estado, debía dársele la categoría de ciudad, la que a su vez sería la Cabecera Municipal de la nueva entidad política administrativa.

El proyecto de decreto sobre la creación del municipio de Nezahualcóyotl fue turnado para estudio y dictamen a las Comisiones Primera de Estadística y División Territorial, Primera de Poderes y Segunda de Gobernación, cuyos integrantes, después de haber estudiado dicha iniciativa, con fecha 3 de abril de 1963 rindieron el dictamen correspondiente, mismo que concluye con el siguiente punto resolutivo:

"UNICO.- Se aprueba en sus términos el proyecto de decreto a que se refiere el oficio número 198 del Ejecutivo del Estado de 20 de febrero anterior, por el que se crea el Municipio de Nezahualcóyotl".<sup>292</sup>

El referido dictamen, en la misma fecha fue sometido a la consideración de los ciudadanos Diputados y no habiendo sido objeto de discusión se aprobó en forma económica.

El 18 de abril de 1963 se expidió el Decreto número 93 por el que se erige el municipio de Nezahualcóyotl, fue publicado en la Gaceta del Gobierno el día 20 de abril de 1963, mismo que en lo conducente dice:

Que la H. XLI Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

#### DECRETO NÚMERO 93

La H. XLI Legislatura del Estado de México, decreta:

"ARTICULO PRIMERO.- Se segregan de los Municipios de Chimalhuacán, Los Reyes La paz, Texcoco, Ecatepec y Atenco, el centro de población conocido con el nombre de "Colonias del Vaso de Texcoco", que se localiza dentro de un perímetro de sesenta y dos kilómetros cuatrocientos mil metros cuadrados y los linderos, medidas y colindancias siguientes:

Partiendo del lindero Poniente, con el Distrito Federal en una línea quebrada de tres tramos, que empieza con el vértice Noroeste, formada por el cruce de la línea divisoria que une las mojoneras del Tocal y Tlatel de los Barcos con el eje actual del Río de los Remedios o desviación combinada. Desde ese lugar hacia el sur, en una longitud de 7,450 M. Hasta la mojonera Tlatel de los Barcos; en esta mojonera la línea hace una inflexión desviando ligeramente hacia el suroeste y en una longitud de 2,375 metros hasta la mojonera de los barcos. A partir de esta mojonera la línea desvía en dirección sensiblemente norte-sur en una longitud de 2,380 metros hasta la mojonera denominada Pantillán. Por el sur en línea quebrada de varios tramos, los dos primeros coincidiendo con los límites del Distrito Federal en longitud total de 7,825 metros partiendo desde la mojonera denominada de Pantillán hasta la denominada Tepozán (de la que actualmente solo existe la base de forma cuadrada y situada en el punto mas alto del lugar denominado Loma Bonita), y haciendo un ligero quiebre en la mojonera denominada Transacción. A partir de la mojonera del Tepozán con una

<sup>292</sup> Archivo Histórico del Congreso del Estado de México. Expediente del Decreto número 93 de fecha 3 de abril de 1963.

ligera inflexión continúa la línea con un azimut de  $117^{\circ} 26'$  y 283 metros de longitud, en ese punto se construirá la mojonera II; el límite seguirá una dirección norte con  $75^{\circ} 26'$  de azimut y 1,097 metros de longitud donde se construirá la mojonera III; se hará una pequeña inflexión para continuar con un azimut de  $76^{\circ} 28'$  en 690 metros hasta llegar al eje del Río Colorado también llamado de La Compañía. La mojonera IV se construirá en la parte exterior del Bordo a cinco metros del eje del río. En los tramos de las mojoneras I a la IV linda con el Municipio de Los Reyes la Paz. Por el oriente a partir del vértice formado por el cruce de los ejes del Río Colorado y la línea antes descrita de las mojoneras III a IV, se seguirá el eje del Río Colorado con  $331^{\circ} 17'$  de azimut y longitud de 1,441 metros la línea hace una inflexión hacia el noreste con  $42^{\circ} 47'$  de azimut y 920 metros de longitud hasta llegar al camino de la Magdalena Chimalhuacán. En el Bordo Poniente del Río Colorado y a 5 metros del eje se construirá la mojonera V; la VI en el acotamiento del camino a la Magdalena Chimalhuacán se seguirá dicho camino en una tangente exterior sobre el acotamiento del lado Poniente, en una longitud de 302 metros con  $299^{\circ} 12'$  de azimut, hasta llegar al Panteón de San Agustín Atlapulco, que se rodeará. Al final de esta tangente se construirá la mojonera VII; volteará el límite hacia el suroeste 74 metros con el azimut de  $200^{\circ} 40'$  para levantarse la mojonera VIII; nuevamente y coincidiendo con la barda del referido panteón, quebrará hacia el noroeste con un azimut de  $296^{\circ} 42'$  y 149 metros de longitud. Donde se levantará la mojonera IX; para voltéar al noreste siguiendo el camino entre ese panteón y el que actualmente se usa para las Colonias del Vaso de Texcoco, hasta el acotamiento de la carretera en una longitud de 78 metros y un azimut de  $17^{\circ} 01'$  en donde se construirá la mojonera X. Siguiendo el acotamiento Poniente del camino y a la orilla del actual panteón de las Colonias del Vaso de Texcoco en 473 metros con un azimut de  $120^{\circ} 00'$  al final de esa tangente se construirá la mojonera XI; voltéar al Suroeste en 410 metros hasta el eje del Río Colorado  $266^{\circ} 55'$ . En el Bordo Poniente de ese río a 5 metros se construirá la mojonera XII. Continuará el límite por el eje del Río Colorado en 2,425 metros hasta su desembocadura en el cruce del Bordo de Xochiaca siguiendo la curva que en su tramo final, a fin de que la estación de bombeo quede en terrenos del nuevo municipio. Sobre el centro del parapeto Norte del Puente de la Desembocadura, se construirá la mojonera XIII. En todo este tramo, colindará el nuevo municipio con el de Chimalhuacán. Partiendo de esa mojonera en dirección Sur-Norte, se llevará una línea de 1,050 metros sobre el Vaso del Lago de Texcoco en cuyo extremo se construirá la mojonera XIV que quedará cubierta por el Lago en tiempo de lluvias. De ese punto en dirección Noreste con azimut de  $288^{\circ} 50'$  y una longitud de 4,750 metros el límite llegará al vértice Noreste del Bordo que rodea la Colonia del Sol, donde se construirá la mojonera XV. Desde este punto continuará el límite hacia el Norte en línea recta, sobre las aguas del Lago, para terminar en la desembocadura de la desviación combinada, en el cruce con el bordo que limita al lago; esta línea lleva un azimut de  $6^{\circ} 40'$  y 5,450 metros de longitud. En estos últimos tramos serán colindantes los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco. En el bordo sobre la guarnición Oriente del puente se construirá la mojonera XVI. Finalmente siguiendo aguas arriba, el eje de la Desviación Combinada hasta encontrar el primer punto que se mencionó y ya sobre el límite con el Distrito Federal. En esa porción limita el nuevo Municipio con Ecatepec en 5,140 metros.

La segregación antes apuntada y descrita encierra la superficie del nuevo Municipio que por este decreto se crea.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Se erige el Municipio de Nezahualcóyotl con la población que actualmente forman las Colonias del Vaso de Texcoco, establecidas dentro del territorio descrito y deslindado en el artículo anterior.

ARTICULO TERCERO.- La segregación del territorio y erección del nuevo Municipio, a que se refieren los artículos precedentes entrará en vigor con fecha primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro.

ARTICULO CUARTO.- Las autoridades del nuevo Municipio serán designadas en las elecciones generales que, conforme a la Ley de la materia, deban celebrarse en el presente año para la renovación de los Ayuntamientos y Jueces Menores Municipales, y tomarán posesión de su cargo en los términos de la misma Ley y de Ley Orgánica Municipal, el día primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro.

ARTICULO QUINTO.- Se reforma el artículo segundo de la Ley Orgánica Municipal para quedar en la siguiente forma.

ARTICULO SEXTO.- El Centro de Población que integran las Colonias comprendidas dentro del nuevo Municipio, se eleva a la categoría política de ciudad, a partir del primero de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, se denominará ciudad Nezahualcóyotl y será la Cabecera Municipal.

ARTICULO SÉPTIMO.- El Ejecutivo del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado, proveerá en la esfera administrativa, todo lo necesario para el cumplimiento de este Decreto.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO 1º.- El propio Ejecutivo formulará los Presupuestos de Ingresos y Egresos Municipales que deberán regir el año de mil novecientos sesenta y cuatro y los enviará en su oportunidad a la Legislatura del Estado para su aprobación.

ARTICULO 2º.- Este Decreto entrará en vigor cinco días después de su publicación en la "Gaceta del Gobierno" del Estado.

LO TENDRA ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en Toluca de Lerdo, a los tres días del mes de abril de mil novecientos sesenta y tres.- Diputado Presidente, Licenciado Guillermo Molina Reyes.- Diputado Secretario, José Chiquillo Juárez.- Diputado Secretario, Dr. Ernesto Gómez Gómez".<sup>293</sup>

Mediante dicho Decreto fueron segregados 6 municipios del Estado de México, para que se diera el nacimiento del nuevo municipio de ciudad Nezahualcóyotl antes conocido este territorio como las Colonias del Vaso de Texcoco, estableciendo así sus medidas y colindancias con los municipios vecinos y con el Distrito Federal. En tanto a sus autoridades se eligieron mediante elecciones generales y entraron en funciones el día 1º de enero de 1964.

Fue así como nació el primer municipio en el Estado de México elevado a la categoría de ciudad, debido a la población que integraban las colonias del nuevo municipio.

<sup>293</sup> Decreto número 93, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 20 de abril de 1963. Págs. 1-6.

### 3. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL EN EL SIGLO XXI

De acuerdo con las demandas de la sociedad, mismas que darán sustento a los programas operativos correspondientes, registradas en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, fue aprobado en sesión de cabildo de fecha 18 de diciembre del año 2000, la problemática social del municipio, en orden de prioridades, se define en 5 grandes rubros:

Seguridad pública y protección civil;  
Desarrollo social y combate a la pobreza;  
Desarrollo urbano sustentable;  
Desarrollo económico y empleo; y  
Modernización de la administración pública municipal.

Atento a la visión del gobierno municipal en funciones, para dar atención al segundo de los rubros antes mencionados, orientará sus esfuerzos en los aspectos relativos a la salud, al desarrollo integral de la familia y a la asistencia social; las mujeres; los jóvenes, la atención a la senectud, a las personas con discapacidad, a la educación, la cultura y el arte y la cultura física y el deporte. Por lo que hace al desarrollo urbano sustentable, el Ayuntamiento brindará atención a la protección del ambiente, a la modernización de las comunicaciones y el transporte y a los servicios públicos municipales.

En lo que respecta al desarrollo económico y al empleo, enfocará sus acciones a la generación de empleos y a la modernización industrial, comercial y de servicios.

En relación al rubro de la modernización de la administración pública municipal, el gobierno municipal dirigirá sus acciones al fortalecimiento de la hacienda pública municipal.

Para tener una mejor visión de las dimensiones reales de la problemática social del municipio, veamos los diagnósticos precisados en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, enriquecidos con la información contenida en el Anuario Estadístico del Estado de México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Gobierno del Estado de México, edición 2001.

#### Seguridad Pública

Ha crecido la falta de seguridad en el municipio, como lo revela la insistencia de las demandas de la población, al ocupar el primer lugar con un 36% de las exigencias ciudadanas.

Los recursos humanos y materiales en el año 2000, para realizar acciones de prevención del delito ascendían a "273 policías municipales, divididos en dos turnos de 24 horas; es decir, 136.5 elementos de la policía cuidaban diariamente la seguridad de 1 millón 225 mil 972 habitantes, en razón de lo anterior, el municipio contaba con un policía por cada 9 mil 014 habitantes, así como 204 patrullas".<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl, 2000-2003, Pág. 20.

Apoyan en estas tareas el cuerpo de vigilancia de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México y la policía judicial adscrita a sus respectivas agencias del Ministerio Público.

Como se observa, la cobertura de los servicios de seguridad pública es sumamente reducida para atender la problemática municipal.

Aunado a lo anterior, son del conocimiento público las prácticas de corrupción en todos los ámbitos de la seguridad pública. Todo ello ha propiciado la pérdida de contacto de la población con todos los cuerpos de seguridad que actúan en el municipio, originando un distanciamiento y pérdida de confianza en su policía y en las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia.

"Al 31 de diciembre del año 2000, en el municipio existían 4 agencias del Ministerio Público del fuero común y 1 del Ministerio Público Federal, a cargo de 11 agentes del Ministerio Público del fuero común y 6 agentes del Ministerio Público Federal".<sup>295</sup>

Por lo que respecta a la administración de justicia municipal, existen cinco Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, atendidas por quince Oficiales Conciliadores y Calificadores, divididos en turnos de 24 horas cada uno.

Por su parte, el Poder Judicial de Estado de México, tiene establecidos en el Municipio 3 Juzgados de Cuantía Menor y 6 Juzgados de Primera Instancia, todos en materia penal y el Poder Judicial Federal dos Juzgados de Distrito.

"Durante el año 2000, en las agencias del Ministerio Público del fuero común localizadas en el municipio, se presentaron 13 mil 658 denuncias por robo en todas sus modalidades, 3 mil 324 por lesiones y 497 por homicidio",<sup>296</sup> mientras que a nivel estatal se formularon "74 mil 089, 40 mil 343 y 2 mil 206, respectivamente",<sup>297</sup> lo que significa que en el municipio se registraron el 18.4, el 8.2 y el 22.5 por ciento de los ilícitos antes señalados a nivel estatal, respectivamente.

En tanto que en el mismo periodo los Juzgados de Primera Instancia en materia penal, "registraron a 355 presuntos delincuentes por el delito de robo, 354 por lesiones y 409 por homicidio",<sup>298</sup> en tanto que en el mismo lapso se dictaron "790 sentencias, de las que 282 correspondieron al delito de robo, 170 por lesiones y 22 por homicidio".<sup>299</sup>

Por lo que hace a los Juzgados de Distrito en materia penal federal, durante el año 2000, registraron a "47 presuntos delincuentes por violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y a 37 por delitos contra la salud y en el mismo periodo dictaron 81 sentencias, de las que 34 fueron por violaciones a la ley antes invocada, 39 por delitos contra la salud y 8 mas por otros delitos".<sup>300</sup>

<sup>295</sup> Anuario Estadístico, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Edición 2001, y Gobierno del Estado de México, Pág. 305.

<sup>296</sup> Anuario Estadístico, op. cit. Pág. 307.

<sup>297</sup> Idem, Pág. 306.

<sup>298</sup> Ibidem, Pág. 317.

<sup>299</sup> Ibidem, Pág. 321.

<sup>300</sup> Ibidem, Pág. 326.

Todo lo anterior, evidencia de manera significativa el grado de impunidad existente en la localidad y justifica las exigencias de la sociedad en este rubro y más aún, al no señalarse por razones obvias todos aquellos delitos que no son denunciados.

## Educación

Durante el ciclo escolar 1999-2000, el sistema educativo proporcionó en el municipio atención a 251 mil 674 alumnos desde la educación preescolar hasta el bachillerato, atendidos por 10 mil 755 maestros en 771 escuelas.

Ahora bien, con el propósito de analizar los porcentajes de deserción y aprobación, desagregamos la información anterior por nivel de educación, con excepción del preescolar, por haber sido promovidos el 100% de los alumnos inscritos.

Durante el ciclo escolar antes mencionado, se inscribieron en las escuelas primarias del municipio 154 mil 765 alumnos y al final de cursos, solo existían 146 mil 460 alumnos, de los que 141 mil 714 resultaron aprobados, lo que representa el 5.4 y el 96.7 por ciento de deserción y aprobación, respectivamente.

Mientras que en el mismo ciclo escolar, fueron inscritos 55 mil 593 alumnos en las escuelas secundarias y al final de cursos, solo quedaban 51 mil 895 alumnos, de los que 37 mil 583 resultaron aprobados, lo que representa el 6.7 por ciento de deserción y el 72.4 por ciento de aprobación.

En el mismo ciclo escolar, fueron inscritos 5 mil 418 alumnos en las escuelas de nivel profesional medio y al final de cursos, solo existían 4 mil 446 alumnos, de los que 2 mil 701 resultaron aprobados, lo que representa el 18 por ciento de deserción y el 60.7 por ciento de aprobación.<sup>301</sup>

Durante el mismo ciclo escolar, fueron inscritos 20 mil 539 alumnos en las escuelas de estudios medio superior y al final de cursos, solo existían 19 mil 659 alumnos, de los que 10 mil 849 resultaron aprobados, lo que representa el 4.3 por ciento de deserción y el 55.1 por ciento de aprobación.

Aunado a lo anterior, "en el año 2000 de la población de 6 a 14 años, de un total de 210 mil 029 habitantes, 11 mil 457 no saben leer ni escribir, lo que representa el 5.4 por ciento del total municipal en este rango de edad, en tanto que, de la población de 15 años y mas, de un total de 838 mil 450 habitantes, 32 mil 368 son analfabetas, lo que representa el 3.8 por ciento en este rango de edad; mientras que en el mismo periodo solo fueron alfabetizados 22 adultos, de un total de 75 alumnos incorporados al sistema de educación para adultos".<sup>302</sup>

Adicionalmente, fueron atendidos 474 y 1610 adultos en primaria y secundaria, expidiéndose al efecto 341 y 1256 certificados, respectivamente".<sup>303</sup>

La cobertura en educación preescolar es sumamente limitada.

---

<sup>301</sup> Ibidem. Pág. 242.

<sup>302</sup> Ibidem. Págs. 217-219 y 285.

<sup>303</sup> Ibidem. Pág. 284.

En materia de educación primaria perdura un problema de calidad insatisfactoria y son insuficientes el equipamiento y los apoyos didácticos para las escuelas.

En el municipio no hay suficiente oferta de educación media terminal, lo que dificulta su vinculación con el aparato productivo.

Respecto a la educación media superior, los problemas mas relevantes son: deficiente orientación vocacional, deficiencias normativas y de control administrativo y falta de mecanismos de coordinación.

Las escuelas públicas del municipio padecen insuficiencia de recursos económicos, su planta docente requiere estímulos y los contenidos curriculares exigen revisión y adecuación.

Finalmente, los esfuerzos contra el analfabetismo no han sido suficientes para abatirlo.

### Protección Civil

El plan de desarrollo municipal en consulta define a la Protección Civil como una política orientada a prevenir siniestros o intimidar sus efectos cuando se presenten, con la finalidad de proteger la vida y patrimonio de la población.

Al respecto podemos decir que la política municipal de Protección Civil está orientada a prevenir y atender desastres, emergencias y contingencias, cuya tarea debe ser relevante para el ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en atención a que una de sus funciones principales es velar por la seguridad de los habitantes del municipio.

Existen deficiencias en los mecanismos de prevención y no se cuenta con la infraestructura y el personal necesarios para anticipar desastres o emergencias de tipo natural o artificial.

Frente a los fenómenos meteorológicos, el municipio presenta un sistema de drenaje pluvial insuficiente para evitar inundaciones. Falta una normatividad estricta para el manejo, distribución y almacenamiento de productos y desechos industriales peligrosos, lo que puede derivar en desastres de proporciones considerables.

Como se advierte, "el gobierno municipal se encuentra muy lejos de poder responder a los retos de prevenir siniestros de gran envergadura, por lo que la población está sujeta en gran parte a los designios de la naturaleza".<sup>304</sup>

### Empleo

En este ámbito, el gobierno municipal carece de una base de datos confiable que le permita conocer la tasa de desempleo abierto y de las actividades informales, motivo por el cual nos remitimos a la información que proporciona el INEGI al respecto. "La población económicamente activa de 12 años y mas al 14 de febrero del año 2000 ascendía a 904 mil 665 personas, de las que 470 mil 588 estaban ocupadas y 7 mil 891 desocupadas, mientras que la población económicamente inactiva era

---

<sup>304</sup> Plan de Desarrollo Municipal, op. cit. Pág. 40.

de 423 mil 508 personas, lo que representa una cifra verdaderamente alarmante, y en esa medida, la necesidad de crear más empleos es extraordinaria, independientemente de saber o no la cifra de personas subempleadas".<sup>305</sup>

### Modernización Industrial

Los problemas que enfrenta el sector industrial del municipio, se deben a la escasez de mano de obra calificada y de créditos accesibles para la micro, pequeña y mediana industria, así como un muy limitado parque industrial.

El número de establecimiento industriales incluyendo en este rubro la micro, pequeña y mediana industria en 1994 era de 7 mil 298, mientras que en 1997 existían 7 mil 254, sin expresar los dos Planes de Desarrollo su rama de actividad.

No obstante lo anterior, desde la perspectiva de la Administración Municipal en funciones la micro y pequeña empresa empiezan a tener mayor presencia en el ámbito interno, al representar en 1998 el 10% del total de los establecimientos en el municipio, mientras que en 1988 solo participaba con el 8%, cuyo resultado fue la generación de mas empleos.<sup>306</sup>

### Modernización Comercial y de Servicios

El gobierno municipal carece de un padrón confiable que le permita instrumentar políticas de desarrollo para giros comerciales específicos, lo que en paralelo, repercute en las finanzas públicas municipales.

Los mercados públicos presentan deficiencias en su equipamiento y operación, a pesar de ser uno de los canales principales de comercialización al menudeo. Asimismo, la problemática en materia de tianguis radica en que no se cuenta con lugares adecuados para su funcionamiento.

En centrales y módulos de abasto el déficit es del 100 por ciento. En cuanto a la conservación de frutas y hortalizas y en general de productos perecederos, en el municipio no existen bodegas refrigeradoras ni de seleccionadoras y empacadoras de frutas.

Adicionalmente a lo anterior, las instalaciones del rastro municipal son inadecuadas e insuficientes.

Asimismo, un número indeterminado de microempresas, operan al margen de los registros fiscales, lo que les impide acceder a créditos de largo plazo y a tasas preferenciales con la banca de desarrollo.<sup>307</sup>

### Desarrollo social y Combate a la Pobreza

#### Salud

---

<sup>305</sup> Anuario Estadístico, op. cit. Pág. 373.

<sup>306</sup> Plan de Desarrollo Municipal, op. cit. Pág. 43.

<sup>307</sup> Idem, Pág. 45.

La deficiencia en la alimentación provoca la desnutrición, la cual afecta irreversiblemente a los niños menores de 5 años y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

Las repercusiones de lo anterior, en el ámbito social se acentúan formando parte de un círculo vicioso donde convergen la desnutrición, la pobreza, el bajo nivel educativo, la marginación, la insalubridad y la delincuencia.

Las enfermedades con mayor arraigo en el municipio, son las de tipo infeccioso en los grupos mas vulnerables como son los niños y los ancianos, sin dejar de reconocer las altas tasas de morbilidad y mortalidad en la mujer en edad fértil.

El Instituto de Salud del Estado de México, cuenta con "18 unidades, de las que 17 son centros comunitarios de salud y un hospital general; le sigue el Instituto Mexicano del Seguro Social con 4 clínicas y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado con una clínica y nueve el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, para hacer un total de 34 unidades de salud".<sup>308</sup>

La población asegurada con servicios y prestaciones sociales, es atendida por los organismos dependientes de la federación denominados Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, al 31 de diciembre del 2000 ascendía a "436 mil 026 asegurados, mientras que el grupo abierto, constituido por la población en general, sobre todo la que tiene menos recursos, atendida por el Instituto de Salud del Estado de México y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, en la misma fecha ascendía a 277 mil 679 usuarios. El personal médico con que cuenta el sector salud en los regimenes de seguridad social y de asistencia social suman 1 mil 40, por lo que, en la actualidad la proporción médico-habitantes, resulta ser de 1 médico por cada 1 mil 178 habitantes".<sup>309</sup>

Existe un gran desequilibrio entre la capacidad de atención del sector salud y las necesidades de la población, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

Del 100 por ciento de la población que tiene acceso a los servicios de salud, el 51 por ciento es atendido por el Instituto de Salud del Estado de México, Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el 49 por ciento restante por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

#### Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social

La falta de una política de asistencia social orientada al desarrollo del individuo como miembro de una familia y de una comunidad, acentúa el deterioro de los niveles de vida de los sectores mas vulnerables: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores y discapacitados.

<sup>308</sup> Ibidem, Págs. 46-47.

<sup>309</sup> Anuario Estadístico, op. cit. Págs. 156-160.

Los problemas económicos, sociales y familiares son factores que han propiciado la desintegración del seno familiar a los niños y jóvenes de entre 4 y 18 años.

Las personas discapacitadas requieren y exigen apoyos especiales que ayuden a abatir sus limitaciones, además de vivir en un ambiente de rechazo social y algunas veces familiar y por supuesto su propia condición les restringe el acceso a la educación y al empleo.

"La drogadicción, el analfabetismo, la delincuencia, el tabaquismo, el alcoholismo y las enfermedades de transmisión sexual son los principales problemas que aquejan a los jóvenes. Estos factores están asociados a la desintegración familiar y a la carencia de alternativas de recreación, aprovechamiento del tiempo libre y de inserción al mercado laboral".<sup>310</sup>

Las mujeres forman otro grupo social con problemas específicos, como el control de la gestación y de la lactancia.

En el municipio se observa un aumento en el número de madres adolescentes.

#### Mujeres

En el municipio, aun prevalece una red de creencias, actitudes, sentimientos, valores y actividades diferentes entre hombres y mujeres que se pone de por medio en el proceso de construcción social.

"La población femenina económicamente activa aún no encuentra espacios apropiados en el mercado de trabajo y, cuando los halla tiene que enfrentar en su perjuicio violaciones a sus derechos laborales".<sup>311</sup>

#### Jóvenes

Los problemas de delincuencia, vagancia y drogadicción, si bien se presentan en todos los sectores de la sociedad, los jóvenes son uno de los grupos mas vulnerables y reincidentes.

En el municipio se requiere ofrecer mas y mejores oportunidades que les permitan alcanzar su pleno desarrollo físico y mental para que se incorporen a la sociedad de manera productiva.

"Los programas de prevención de adicciones y conductas antisociales hasta la fecha han sido insuficientes".<sup>312</sup>

#### Atención a la Senectud

El gobierno municipal carece de un censo real de la población de adultos mayores radicados en el municipio. Al respecto, la Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, dependiente del

---

<sup>310</sup> Plan de Desarrollo, op. cit. Págs. 48-49.

<sup>311</sup> Idem. Pág. 50.

<sup>312</sup> Ibidem. Pág. 51.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal registra que en el Municipio de Nezahualcóyotl habitaban al año 2000, "una población de 53 mil 868 personas mayores de 65 años".<sup>313</sup>

Los adultos mayores en el municipio sufren problemas de analfabetismo y de la falta de seguridad social, además de no encontrar oportunidades de empleo, independientemente de ser objeto de maltrato, rechazo, abandono y marginación.<sup>314</sup>

#### Personas con discapacidad

En el municipio al 14 de febrero del año 2000, existían 20 mil 748 personas con diversas discapacidades;<sup>315</sup> sin embargo, el gobierno municipal ignora el número de aquellos que no se encuentran incorporados al desarrollo, además de carecer de unidades de apoyo y/o de centros de rehabilitación.<sup>316</sup>

#### Cultura Física y Deporte

La infraestructura deportiva en el municipio, está constituido por una ciudad deportiva, un estadio municipal de fútbol, cuatro deportivos y un número no especificado de canchas de fútbol rápido y módulos deportivos, ubicados en las principales avenidas de la localidad.

Como se advierte, de acuerdo a la población del municipio, existe un considerable déficit de instalaciones deportivas en el municipio, hecho que limita a la mayoría de los jóvenes en la práctica de algún deporte; la falta de acciones de prevención, conservación y mantenimiento a los centros deportivos existentes y la carencia de una reglamentación, hace poco atractivo a la población el uso de sus instalaciones.<sup>317</sup>

Las dependencias gubernamentales responsables de la promoción deportiva, carecen de una organización adecuada y de los suficientes recursos humanos capacitados.

La educación física impartida en las escuelas es insuficiente, debido a la escasez de profesores especializados y de equipamiento e instalaciones necesarios.

Existe insuficiencia de recursos para el entrenamiento, preparación y representación de los deportistas capaces de participar en competencias nacionales e internacionales.

#### Desarrollo Urbano Sustentable

##### Protección al Ambiente

Los focos de contaminación ambiental en el municipio se deben a la gran cantidad de aguas negras que cruzan por el territorio municipal contaminando el suelo y el aire.

<sup>313</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Ficha Básica Complementaria, 25 de febrero del 2002.

<sup>314</sup> Ibidem, Pág. 52.

<sup>315</sup> Anuario Estadístico, op. cit. Pág. 208.

<sup>316</sup> Plan de Desarrollo, op. cit. Pág. 53.

<sup>317</sup> Idem, Pág. 56.

La disposición de los residuos sólidos municipales se efectúa, en la mayoría de los casos, a cielo abierto, sin control y en sitios inadecuados por su ubicación y por sus características físicas y geológicas, la mayor parte se deposita en un sitio de disposición final (Bordo de Xochiaca), lo que ocasiona la contaminación del suelo y el aire, además de constituir un foco de infección y de producción de plagas nocivas.

El crecimiento constante de volumen de basura, en unos cuantos años rebasará la capacidad del sitio de disposición de residuos sólidos.

El gobierno municipal carece de instrumentos tecnológicos de punta para reciclar los desechos sólidos del rastro, y por otra parte, los volúmenes de agua tratada son insuficientes para dar mantenimiento a las áreas verdes. La reforestación es reducida y hace falta concientizar a la población sobre los grandes contaminantes y la forma de reducirlos.

El incremento de la población canina afecta a toda la población, ya que gran cantidad de perros defecan en la vía pública, por lo que, al encontrarse en el aire afectan al ser humano, al producir problemas gastrointestinales. Las heces fecales son el primer contaminante en las calles del municipio, generando una imagen de una urbe sucia y desordenada.

A mayor abundamiento, el gobierno municipal carece de un padrón confiable de establecimientos contaminantes.<sup>318</sup>

La actividad municipal en la materia, se funda en lo dispuesto por los artículos 8º y 20 BIS 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el Título Sexto de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México y en el Reglamento Municipal de Ecología; sin embargo, el documento en consulta no precisa los criterios de la política ambiental en el ámbito municipal que nos permita conocer las acciones que se van a instrumentar para enfrentar, corregir y prevenir los daños a la naturaleza, así como para dar solución a la restauración ecológica y protección ambiental, ni las correspondientes medidas tanto preventivas como correctivas, ni mucho menos se establecen las bases para la formulación de un programa que implique un trabajo orientado a la conciencia social para participar activamente en la protección de la naturaleza del ambiente.

Para concluir, afirmo que los problemas del ambiente son múltiples y se manifiestan de manera desigual en el municipio.

#### Modernización de las Comunicaciones y el Transporte

El transporte en el municipio registra deficiencias notables en la prestación del servicio, independientemente de que en este ámbito impera la ineficiencia, la anarquía, el desorden y un parque vehicular obsoleto, independientemente de las deficiencias y diversos grados de corrupción de algunos servidores públicos encargados de la supervisión y el control de este importante servicio.<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> Ibidem, Pág. 58.

<sup>319</sup> Ibidem, Pág. 60.

Existen en el municipio un total de 16 rutas de transporte colectivo, 5 rutas de empresas de autotransporte y 1 ruta del Nuevo Sistema de Transporte Troncal, dando un total de 7828 unidades.

### Servicios Públicos Municipales

El municipio enfrenta algunas dificultades en la prestación de los servicios públicos:

En el rubro de agua potable, el ayuntamiento, está sujeto al volumen de agua que al efecto entregan las autoridades federales y estatales.

Los factores que han incidido de manera directa en la deficiencia en la prestación de éste servicio son:

Las bajas recaudaciones por la prestación del servicio de agua en todo el municipio, se deben a la falta de padrones de usuarios actualizados y completos.

En lo que respecta a sistemas construidos, la problemática radica en la defectuosa conservación y el escaso mantenimiento de las redes, lo que trae como consecuencia una baja eficiencia en el uso de agua y pérdidas considerables del vital líquido en algunas localidades, lo que presenta la necesidad de practicar permanentemente programas de mantenimiento y conservación.

Las redes de distribución además de obsoletas se encuentran en pésimo estado al haber concluido su vida útil, lo que repercute en considerables fugas de agua y consecuentemente en las finanzas públicas municipales.

En época de lluvias el municipio sufre severas inundaciones en algunas colonias debido a la insuficiente capacidad de los colectores primarios, debido a que fueron instalados para atender una demanda menor, independientemente de que la población arroja en la calle diversos residuos que finalmente obstruyen el buen funcionamiento de las redes de alcantarillado.

El enorme crecimiento de la demanda de agua en Nezahualcóyotl, el agotamiento de sus fuentes de abastecimiento, la continua contaminación de las corrientes, el incremento desproporcionado de los costos y el pésimo estado de las redes han convertido el abastecimiento del agua en uno de los problemas más graves que enfrenta el municipio.

Los recursos disponibles para abastecer de agua a la ciudad son el acuífero que corre bajo ella, por lo que lejos de buscar su optimización, su sobreexplotación se ha intensificado, provocando en los últimos años una sensible baja de su nivel freático.

Si continúa la explotación irracional, es de esperarse que en un futuro no muy lejano los mantos queden totalmente agotados y las perspectivas de abastecimiento sean buscadas en zonas cada vez más lejanas y por lo tanto más costosas.

El drenaje de Nezahualcóyotl, está diseñado para cubrir aguas negras y pluviales. Sin embargo, el emisor final de descarga de los cárcamos hacia el vaso de Texcoco ha quedado dentro de la zona urbana, lo que hace necesario su ampliación.

La capacidad del gobierno municipal en la recolección y transporte de residuos sólidos es de solo el 70% y el restante es transportada en vehículos de tracción animal y otros, conducidos por pepenadores particulares.

La pavimentación de las vialidades en el municipio se encuentran en regular estado de conservación, sin embargo hace falta ejecutar tareas de mantenimiento correctivo.

En el rubro de forestación y reforestación, los avances son mínimos, debido a la carencia de una cultura ecológica de la población, independientemente de que el tipo de suelo es arcilloso y la insuficiente cantidad de agua tratada para darle mantenimiento a las áreas verdes del municipio.

El panteón municipal se encuentra en condiciones sumamente deplorables, tanto en infraestructura como en la escasez de recursos humanos, lo que repercute de manera sensible en la recaudación municipal.<sup>320</sup>

#### Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal

Actualmente, el municipio enfrenta serios rezagos en el cobro de impuestos, debido a la falta de archivos en algunos casos y de datos obsoletos en otros, así como la carencia de un sistema informático.

La baja recaudación financiera que enfrenta el gobierno municipal se deriva de la falta de padrones fiscales actualizados y completos y de sistemas administrativos y métodos de trabajo adecuados que faciliten el desempeño de sus funciones.<sup>321</sup>

Lo anterior queda evidenciado con el presupuesto de ingresos estimado para el año 2001, mismo que se transcribe a continuación:

Concepto	Presupuesto 2001
Predial	76,069,869
Traslación de dominio	8,482,685
Anuncios publicitarios	358,284
Juegos y espectáculos	752,255
Servicios de hospedaje	645,077
No comprendidos en anteriores	485,237
Certificaciones	2,095,790
Registro civil	4,386,258
Obras públicas	6,017,561
Rastros	6,026,785
Uso de áreas públicas	3,286,210
Panteones	304,203
Estacionamientos y vía pública	418,957

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>320</sup> Ibidem, Pág. 61-63.

<sup>321</sup> Ibidem, Pág. 66.

Licencias de bebidas alcohólicas	4,006,641
Limpia de lotes	1,634,904
Aportaciones de mejoras	13,448
Venta o arrendamiento de bienes	266,363
Inversión en créditos y valores	3,822,700
Impresión y papel especial	179,774
Otros productos municipales	288,645
Multas	6,578,184
Recargos	5,647,021
Reintegros	184,527
Subsidios y donativos	114,907
Otros	1,558,320
Ley de coordinación	40,413
Aportación infraestructura social municipal	56,648,007
Infraestructura social FISM	224,333,045
Participaciones federales	277,852,009
Suma	692,489,109

Gasto Social e Inversión Pública<sup>322</sup>

Como se puede advertir, a fin de tener una mejor visión de la problemática social del Municipio de Nezahualcóyotl, nos vimos en la necesidad de acudir a la información contenida en el anuario estadístico del Estado de México edición 2001, toda vez que, como lo reconoce el propio Ayuntamiento en el texto mismo del Plan de Desarrollo Municipal, en algunos casos, carece de bases de datos, censos y padrones confiables, y en otros de archivos y padrones fiscales en orden y al día.

De acuerdo a la gaceta del gobierno del Estado de México de fecha 15 de febrero del año 2002, el municipio de Nezahualcóyotl recibió de participaciones federales un total de \$ 312 millones 087 mil 486 pesos conforme al ejercicio fiscal 2002 y percibió del Fondo de Fomento Municipal \$ 1 millón 898 mil 381 pesos.

Por lo que en el primer trimestre del año 2002, en el periodo de enero a marzo, percibió de participaciones federales un monto total de \$ 69 millones 360 mil 159 pesos con 60 centavos, esto conforme a la gaceta del gobierno de fecha 26 de abril del 2002.

En virtud de actualizarse los resultados de una investigación realizada por un grupo de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre los años de 1969 y 1972, reseñada por el sobresaliente investigador municipalista Roberto Moreno Espinosa, en su obra Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, misma que en lo conducente dice:

"... la investigación realizada ... abordó como objeto central de estudio la planeación en el municipio de Chalco, en lo fundamental las características del trabajo fueron:

<sup>322</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl 2000-2003, Págs. 67-68.

a) Determinación de los objetivos de la investigación:

Reconocer las necesidades básicas de la comunidad;

Determinar las necesidades sectoriales más urgentes, y

Señalar las perspectivas o potencialidades del municipio.

b) Los aspectos metodológicos del esquema de planeación municipal:

De la formulación del diagnóstico, y

De la investigación de campo.

c) Análisis de la situación y proposiciones del estudio.

Nuestros autores concluyen respecto al estudio que este ejercicio académico y de investigación sobre planeación municipal mostró "... en el nivel local –añaden- se pudo comprobar la insuficiencia de la información estadística y geográfica disponible. La carencia de la misma impedía realizar adecuadamente las tareas administrativas y de planeación, no existiendo posibilidades de realizar buenos diagnósticos si no se recurría a técnicas modernas, que manejaran la información mínima que pudiera facilitar la formulación de planes y programas de desarrollo municipal".<sup>323</sup>

#### 4. LA ORGANIZACION POLITICA-ADMINISTRATIVA DEL AYUNTAMIENTO

El municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado, que se gobierna por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

"Constitucionalmente el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, que se compone de tres elementos que condicionan su existencia y le son imprescindibles, a saber territorio, población y gobierno".<sup>324</sup>

Desde la óptica de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, "el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública"<sup>325</sup>, en términos del artículo 115 Constitucional.

El Doctor Reynaldo Robles, al hablar del territorio municipal, dice: "que éste es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal";<sup>326</sup> es decir, es el espacio físico

<sup>323</sup> Moreno Espinosa, Roberto, op. cit. Págs. 190-191

<sup>324</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Gobierno y Administración Municipal", Secretaría de Gobernación, Págs. 109-110.

<sup>325</sup> Ley Orgánica Municipal.

<sup>326</sup> Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición, Pág. 217.

determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

"La extensión territorial del Municipio de Nezahualcóyotl es de 63.44 kilómetros cuadrados",<sup>327</sup> y se integra por "la Cabecera Municipal, la "Unidad Administrativa Zona Norte" y 85 Colonias".<sup>328</sup>

El mismo autor señala que "el municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y vestido; adicionalmente, refiere que el elemento humano del municipio se caracteriza por una asociación de vecindad, es decir la solidaridad es parte integral del municipio; el ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad".<sup>329</sup>

Con base en lo anterior, se puede decir que la población del municipio de Nezahualcóyotl es el conjunto de individuos que viven dentro de su demarcación territorial, asentados en las diferentes colonias que conforman dicho municipio, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones y sobre el cual recae el quehacer del gobierno municipal.

La población del Municipio de Nezahualcóyotl es de 1 millón 225 mil 972 personas<sup>330</sup>, las que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Bando Municipal en vigor, podrán tener la calidad de originarios, vecinos, habitantes y visitantes, mismos que son del tenor literal siguiente:

"De acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Bando Municipal serán originarios del municipio de Nezahualcóyotl, todos aquellos que hayan nacido dentro de su territorio, independientemente de la nacionalidad de sus padres, así como también aquellos que nazcan en el extranjero y que sus padres mexicanos o extranjeros estén avvecindados en el municipio.

La vecindad en el municipio la adquieren quienes tengan mas de 6 meses de residencia en su territorio y además consten inscritos en el padrón municipal correspondiente, mientras que los habitantes son aquellas personas que residen habitual o transitoriamente en su territorio y que no tengan el carácter de vecino.

Los vecinos y habitantes del municipio tendrán los mismos derechos y deberes excepto en los casos de elección popular y de la Administración Pública, ya que por no tener la residencia permanente los habitantes no pueden aspirar a un cargo en la Administración pública.

---

<sup>327</sup> Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 20 de abril de 1963.

<sup>328</sup> Bando Municipal de Nezahualcóyotl 2000-2003.

<sup>329</sup> Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. Págs. 211-212.

<sup>330</sup> Anuario estadístico, op. cit. Pág. 73.

Los extranjeros que deseen radicar en el municipio, conforme al artículo 17 del bando deberán inscribirse en el padrón de extranjeros en el municipio, acreditando su legal ingreso y estancia en el país.

"Serán visitantes, todas las personas que transiten por el territorio municipal en forma temporal y que no tengan la calidad de vecinos o habitantes que indican los artículos 14 y 15 del presente bando".<sup>331</sup>

Después de definir qué personas tienen tal o cual calidad, se establece en el numeral 19 única y exclusivamente los derechos y obligaciones de los vecinos, entre los que destacan:

"El derecho a votar y ser votado para los cargos de elección popular de carácter municipal y vecinal descritos por las leyes; hacer uso de los servicios públicos municipales e instalaciones destinadas a los mismos observando las disposiciones reglamentarias que en cada caso se prevea; presentar ante el Ayuntamiento iniciativas de reglamentos de carácter municipal y solicitar a los servidores públicos municipales, ante los órganos administrativos y por los conductos legales, el cumplimiento de los planes, programas y actividades propias de sus funciones, en los términos del presente bando y su reglamento"<sup>332</sup>.

En tanto a sus obligaciones más importantes encontramos: el respetar, obedecer y cumplir los ordenamientos que establezca el Ayuntamiento a través del Bando y su reglamento; contribuir para los gastos públicos del municipio conforme a lo que disponen las leyes y reglamentos; Conservar la infraestructura de los servicios públicos; enviar a las escuelas de instrucción primaria y secundaria a los menores que por cualquier motivo tengan bajo su tutela y estar al cuidado de que asistan a las mismas, debiendo informar a la autoridad municipal de las personas analfabetas; promover que asistan a los centros de alfabetización existentes en el municipio y participar en la ejecución del Plan Municipal de Protección Civil".<sup>333</sup>

El gobierno municipal de Nezahualcōyotl, se encuentra hoy en día materializado en un Ayuntamiento de elección popular directa, que inició su periodo el 18 de agosto del año 2000<sup>334</sup>, tal como lo ordena el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y con base en la población que tiene el Municipio de Nezahualcōyotl, se encuentra integrado en términos de la fracción IV del numeral antes invocado por "un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa; un síndico y ocho regidores designados por el principio de representación proporcional".<sup>335</sup>

"Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento está compuesto políticamente por los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México".<sup>336</sup>

<sup>331</sup> Bando Municipal de Nezahualcōyotl, 2000- 2003, Artículo 18.

<sup>332</sup> Bando Municipal de Nezahualcōyotl, 2000-2003.

<sup>333</sup> Bando Municipal de Nezahualcōyotl, 2000-2003.

<sup>334</sup> Gaceta Municipal, octubre del 2000, Pág. 5.

<sup>335</sup> Ley Orgánica Municipal.

<sup>336</sup> Plan de Desarrollo Municipal, op. cit. Pág. 10.

En relación a la competencia y facultades que ejerce el gobierno municipal de Nezahualcóyotl, a través del Ayuntamiento, se encuentran contenidas en la Constitución Federal, en la particular del Estado de México y en la Ley Orgánica Municipal de la entidad, de las cuales ya nos ocupamos en el capítulo precedente, motivo por el cual a ellas nos remitimos, a fin de no incurrir en repeticiones inútiles.

Las facultades unitarias de los integrantes del Ayuntamiento, se encuentran en los apartados que anteceden, enumerar cada una de ellas, sería estéril y caeríamos en reproducciones cansadas, tan solo añadiré que los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, poseen las mismas facultades y obligaciones.

En adición a lo anterior, y toda vez que el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, cuenta con tres síndicos, hemos optado por precisar las atribuciones de cada uno de ellos.

El síndico primero, tiene de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la ley antes invocada, las atribuciones siguientes:

“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.

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.

El segundo síndico, ejerce las siguientes:

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.

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.

El tercer síndico, tiene las 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.<sup>337</sup>

Con respecto a la organización interna del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, y con la finalidad de eficientar el desempeño de sus funciones públicas, a propuesta del presidente municipal, en sesión de cabildo celebrada con fecha 18 de diciembre del año 2000, el Ayuntamiento aprobó, de entre sus miembros, con las facultades, atribuciones y limitaciones previstas en los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica Municipal, las comisiones de: hacienda municipal; revisión y actualización de la reglamentación municipal; población; desarrollo social; gobernación, seguridad pública y tránsito y protección civil; agua, drenaje y alcantarillado; preservación y restauración del medio ambiente; administración; servicios públicos; salud pública; desarrollo urbano y obras públicas; transporte; cultura, educación pública, deporte y recreación; desarrollo económico; mérito y reconocimiento al servicio público; contraloría; derechos humanos; procuración de justicia y juventud; asuntos metropolitanos; parques, jardines y panteones y planeación.<sup>338</sup>

Para los efectos de gobierno y régimen interior, el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl para regular y normar su funcionamiento, en sesión celebrada con fecha 7 de junio del 2001, en ejercicio de sus facultades reglamentarias previstas en la fracción II del artículo 115 Constitucional, 123 fracción I de la Constitución Política del Estado de México y 31 fracción I de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, aprobó el Reglamento Interior de Cabildo<sup>339</sup>, sin que hasta el mes de marzo del 2002 haya sido publicado en la Gaceta Municipal.

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, dar respuesta a las demandas de la comunidad y enfrentar los retos municipales durante el periodo de gobierno 2000-2003, el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl cuenta dentro de la estructura orgánica de su administración pública municipal, con diversas unidades administrativas, órganos desconcentrados, debidamente regulados algunos de ellos en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal; organismos públicos descentralizados, así como con diferentes consejos, comités y coordinaciones, mismos que se señalan a continuación:

A la Secretaría del Ayuntamiento corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley Orgánica Municipal, de las que ya nos ocupamos en el capítulo anterior el despacho de los siguientes asuntos:

Conducir, coordinar y atender en su caso, los asuntos de orden político del Municipio que le sean encomendados por el Presidente Municipal y el H. Ayuntamiento, procurando siempre la preservación del orden público, la tranquilidad y paz social del Municipio.

Coadyuvar con las autoridades competentes en el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de culto religioso.

---

<sup>337</sup> Ley Orgánica Municipal.

<sup>338</sup> Gaceta Municipal de Nezahualcóyotl, marzo de 2001, Págs. 7-9.

<sup>339</sup> Gaceta Municipal, op. cit. julio de 2001, Pág. 25.

Coordinar y apoyar a las demás dependencias de la administración pública municipal en el cumplimiento de sus atribuciones.

Conducir y vigilar el ejercicio de las funciones de las dependencias del Registro Civil, Reclutamiento del Servicio Militar y del Patrimonio Municipal.

Coadyuvar con la contraloría municipal en la implementación de programas de modernización y simplificación administrativa de la Administración Pública Municipal.

Proyectar la planeación del Desarrollo Municipal y evaluar su cumplimiento.

Coordinar con las dependencias de la administración pública municipal la política de planeación y desarrollo municipal.

Cuidar que los programas de desarrollo municipal mantengan congruencia con los objetivos y prioridades previstos en el plan estatal respectivo.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables".<sup>340</sup>

Asimismo, le están, de hecho, jerárquicamente subordinadas las coordinaciones de oficialías conciliadoras y calificadoras, de protección civil y de planeación, al no estar precisadas o delimitadas sus atribuciones y competencia en reglamento u ordenamiento municipal alguno.

Es así como se observa, que las atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento son de las más importantes en la administración pública municipal ya que en mucho depende de ella el bienestar y el buen funcionamiento del ayuntamiento.

A las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, corresponde ejercer las atribuciones que expresamente a sus titulares la Ley Orgánica Municipal, y por ende el despacho de los siguientes asuntos:

Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por el ayuntamiento, excepto las de carácter fiscal.

Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de datos que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda.

Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de la Ley.

---

<sup>340</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de Administración Pública Municipal. Artículo 12.

Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado.

Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen.

Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad.

Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables"<sup>341</sup>.

A la Tesorería Municipal corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley Orgánica Municipal, de las que ya nos ocupamos en el capítulo anterior el despacho de los siguientes asuntos:

"Recibir y controlar las participaciones que por convenio corresponda al municipio, en los rendimientos de impuestos federales y estatales.

Emitir las medidas técnico administrativas necesarias para la mejor organización, funcionamiento y evaluación de las actividades propias de la Tesorería.

Desarrollar sistemas de contabilidad y elaborar los informes y estados financieros correspondientes.

Llevar a cabo el registro del ejercicio presupuestal del Ayuntamiento, de conformidad con las normas y procedimientos que definen las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en la materia.

Planear y proyectar conjuntamente con las demás dependencias, los presupuestos anuales de ingresos y egresos, a fin de que sean presentados al H. Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, para su estudio y aprobación.

Proponer al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

Formular estados comparativos de recaudación a fin de detectar desviaciones con base en las previsiones estimadas, estableciendo las causas y proponiendo las medidas correctivas pertinentes".<sup>342</sup>

En base a lo anterior, entendemos que la Tesorería Municipal estará a cargo de los ingresos y egresos del municipio, ya sea en cuanto a recaudación de impuestos municipales, así como también de participaciones federales además de otros tipos de ingresos que se obtengan.

Realizar a través de la subtesorería la correcta aplicación de la leyes durante la recaudación e ingreso de impuestos y/o derechos derivados de mercados, tianguis, espectáculos y uso de áreas

---

<sup>341</sup> Tomado de: Ley Orgánica Municipal.

<sup>342</sup> Tomado de: Ley Orgánica Municipal.

públicas para ejercer el comercio, por lo que esta área será responsable de atender los asuntos siguientes:

"Emitir los criterios y políticas para la aplicación de los ordenamientos fiscales municipales y resolver las controversias que se susciten en la interpretación y aplicación de los mismos garantizando el interés fiscal.

Realizar el cobro del impuesto por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de las actividades comerciales.

Crear y mantener actualizados los padrones de: puestos semifijos, comerciantes lianguistas, establecimientos que utilizan la vía pública para trabajar, así como para colocar materiales, productos para la venta, letreros o anuncios comerciales.

Administrar los mercados, así como determinar la ubicación y vigilar el funcionamiento de lianguis, vendedores ambulantes y puestos fijos y semifijos.

Realizar el cálculo, liquidación y cobro de los derechos e impuestos que se originen con motivo de la expedición y otorgamiento de los permisos y/o autorizaciones para la celebración de espectáculos, juegos permitidos y eventos comunitarios, informando a las dependencias competentes para el debido cumplimiento de las obligaciones a que haya lugar.

Supervisar los espectáculos públicos que se realicen en el municipio, a fin de garantizar la tranquilidad y la paz social.

Realizar el calculo, liquidación y cobro de los impuestos y derechos que se originen con motivo de la expedición de licencias, autorizaciones y permisos de funcionamiento para establecimientos mercantiles con fines comerciales, industriales y de servicios, así como expedir la licencia correspondiente, previo pago del impuesto sobre radicación.

Realizar las funciones de recaudación a través de la Subdirección de Tesorería, ubicada en la unidad administrativa zona norte.

Administrar y mantener actualizados los padrones fiscales y el padrón catastral del municipio.

Dictar las políticas de ingresos y egresos de la tesorería.

Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos correspondientes, de acuerdo a los programas aprobados.

Impulsar el diseño, implementación y control de los procedimientos administrativos necesarios para la liquidación, recaudación, fiscalización y administración de contribuciones municipales, con base en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Dictar las medidas de ajuste, en caso de desviación en los presupuestos municipales.

Supervisar el estado en que se encuentra la cuenta pública municipal.

Dictar las medidas necesarias para el control, supervisión, vigilancia y evaluación de las diversas actividades de las oficinas recaudadoras.

Fomentar la simplificación administrativa en la recaudación de contribuciones, en coordinación con la Contraloría Municipal.

Establecer medidas de control respecto a los ingresos y egresos de los organismos descentralizados, así como de los patronatos que manejen recursos municipales.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables".<sup>343</sup>

A la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

"Ejercer las atribuciones que en materia de planificación urbana y zonificación consignan en favor de los Municipios, la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal y demás preceptos aplicables.

Establecer y aplicar normas técnicas para el adecuado aprovechamiento del suelo, construcciones e infraestructura determinando las características, densidades y requerimientos de la construcción.

Vigilar en el ámbito de su competencia, la observancia de los planes de desarrollo urbano, las declaratorias y las normas básicas correspondientes, así como la consecuente utilización del suelo.

Realizar inspecciones, suspensiones y clausuras de obra, así como imponer las sanciones que procedan a los responsables de obras públicas y privadas, previa instauración del procedimiento administrativo correspondiente.

Promover la participación organizada de grupos de vecinos en la formulación, revisión y control de los planes, programas y proyectos de ordenamiento urbano, así como atender las solicitudes de los vecinos en caso de reclamación por incompatibilidad de usos del suelo u otros problemas similares y proponer conforme a derecho las acciones correctivas correspondientes.

Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de programas relativos a la construcción y reparación de las obras públicas.

Recibir, tramitar y resolver las solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias, así como las relativas a la regularización, prórroga, modificación y terminación de obra y otras análogas, así como determinar dictamen de uso específico de suelo.

Realizar los procedimientos para la adjudicación de contratos de obras públicas, de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.

---

<sup>343</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 14.

Promover el Programa General de Obras del Municipio, así como la ejecución, regulación, ejecución y desarrollo de las comunicaciones y transportes en coordinación con las autoridades competentes.

Generar y regular en el ámbito de su competencia, en coordinación con las autoridades competentes, el Plan de Desarrollo Municipal.

Crear, promover, regular y supervisar la simplificación administrativa en todos los niveles de servicios de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de acuerdo a las necesidades correspondientes, así como promover programas de capacitación en aquellas áreas que competan.

Coordinar, organizar programas de regularización de la tenencia de la tierra de viviendas en las áreas urbanas coordinando con las autoridades competentes.

Supervisar la creación, administración de las reservas territoriales del municipio.

Las demás que le atribuyen los ordenamientos jurídicos aplicables.<sup>345</sup>

En la función que le encomienda el presente artículo, deberá tener relación con las obras y construcciones que se realicen en el municipio, para lograr la correcta utilización del suelo.

En la función de desarrollo social, deberá de su desarrollo de los siguientes asuntos:

Organizar programas de cultura del ocio.

Coordinar y promover las actividades deportivas que contribuyan a la integración de la juventud en el desarrollo social.

Apoyar la creación, mantenimiento de las instalaciones deportivas del Municipio.

Organizar y mantener actualizado el inventario de instalaciones y equipamiento deportivo del Municipio.

Coordinar los niveles administrativos correspondientes a organización de campañas municipales de actividades deportivas a promover y disminuir el alcoholismo, la drogadicción y el pandillismo en el Municipio.

Establecer una coordinación estrecha entre las instituciones del Sector Salud del orden Federal y Estatal para el desarrollo de programas de salud pública en el Municipio, así como para fomentar y regular la explotación de las áreas de fomento de salud, impulsando los comités necesarios para su atención.

Conceder el control funcionamiento del Centro Asistencial Municipal.

Las demás que le atribuyan otros ordenamientos municipales aplicables.<sup>346</sup>

<sup>345</sup> Fondo de Legislación Orgánica de la Administración Pública Municipal, Artículo 15.

<sup>346</sup> Fondo de Legislación Orgánica de la Administración Pública Municipal, Artículo 16.

La Secretaría de Desarrollo Social, se preocupa mas que nada por la juventud, su fin es que tengan los jóvenes un sano desarrollo tanto físico como mental, así es que se encarga de la protección y mantenimiento de lugares y programas que ayuden al buen desenvolvimiento de la juventud y además ayuda al fomento de la salud.

A la Dirección de Educación y Fomento a la Cultura corresponde, ejercer el despacho de los siguientes asuntos:

• Fomentar, organizar y dirigir las actividades artísticas y culturales que le competen al Ayuntamiento.

Proponer las políticas y programas generales relativos a la difusión de la cultura, conservación e incremento del patrimonio artístico municipal y la promoción de actividades recreativas.

Custodiar y acrecentar el patrimonio cultural municipal en sus diversas manifestaciones, así como administrar el archivo histórico del Municipio.

Dirigir, vigilar y conservar las bibliotecas, museos y centros culturales del Municipio, promoviendo y fomentando la asistencia de la población a los mismos.

Asesorar, tramitar y promover a favor de los estudiantes de alto rendimiento académico y de bajos recursos económicos, becas para apoyar su educación académica.

Fomentar en coordinación con las autoridades de los gobiernos federal y estatal, la creación de programas permanentes de alfabetización y de educación para adultos; designar al Secretario del Comité Municipal de Alfabetización y supervisar la integración del Consejo Municipal de Educación.

Impulsar en coordinación de las autoridades competentes, la creación de centros de educación para niños y jóvenes con problemas de aprendizaje.

Brindar apoyo a la comunidad estudiantil de nivel medio superior y superior, a través de convenios que en materia de servicio social celebre el ayuntamiento con instituciones educativas.

Proporcionar a la Dirección de Administración, la plantilla de aspirantes a desarrollar su servicio social en la administración pública.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables<sup>346</sup>.

Esta dirección se encarga de fomentar y apoyar a la educación y cultura en el municipio, a través de diferentes programas que realiza el gobierno municipal junto con el apoyo del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal.

A la Dirección de Servicios Públicos corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>346</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 17.

"Planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos municipales de alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, Panteones; calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.

Participar de la innovación y avances tecnológicos que le permitan un mayor y mejor ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Implementar y llevar a cabo las medidas y acciones orientadas al embellecimiento del Municipio.

Promover la participación de la población a efecto de eficientar la prestación del servicio de limpia.

Alentar la participación ciudadana para el mantenimiento de parques y jardines.

Forestar las áreas verdes municipales.

Mantener y rehabilitar la red de alumbrado público municipal.

Coordinar y supervisar los sistemas de operación de los panteones municipales.

Prestar el servicio de recolección y transporte de basura y procurar los medios para el tratamiento y relleno sanitario de la misma.

Realizar los estudios técnicos de rutas de transporte urbano de pasajeros, de rutas, unidades, personal y afines que inciden en el municipio.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables<sup>347</sup>.

Dicha dirección tiene la obligación de mantener el buen funcionamiento de todo aquellos servicios públicos necesarios e indispensables para la comunidad, así como también se encarga de las buenas condiciones de las calles, avenidas, parques y jardines, esto con el fin de mantener el buen aspecto del municipio y además se preocupa por la forestación de las áreas verdes.

A la Dirección de Administración corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

"Seleccionar, contratar y asignar al personal de las distintas unidades administrativas y órganos desconcentrados de la administración municipal.

Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos municipales.

Mantener al corriente el escalafón de los servidores públicos municipales, así como programar los estímulos y recompensas para dicho personal.

Coordinar y administrar los servicios de mantenimiento y reparación del parque vehicular, así como de la maquinaria y equipo de propiedad municipal.

---

<sup>147</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 18.

Coordinar y administrar los servicios de mantenimiento y conservación de las instalaciones y espacios físicos de propiedad municipal.

Estudiar, elaborar e implementar el Manual de Organización, la Guía de Trámites y Servicios al Público y demás sistemas de organización administrativa.

Cumplir con las prestaciones laborales para los servidores públicos municipales que presten sus servicios dentro de la Administración Pública Municipal.

Promover cursos de capacitación y adiestramiento dirigidos a los servidores públicos municipales.

Supervisar que las adquisiciones que se lleven a cabo se sujeten al presupuesto de egresos respectivo.

Vigilar que los programas de inversión de las dependencias municipales se realicen conforme a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables<sup>348</sup>.

En base a esto, entendemos que la atribución de la dirección de administración es la de llevar un control de todos aquellos servidores públicos que laboran en la administración pública municipal, así como también se encarga de dar a ellos ciertos estímulos para promover su buen desenvolvimiento, además se llevar un control de todas las unidades y maquinaria que pertenezcan al gobierno municipal.

A la Dirección de Seguridad Pública corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

"Proponer al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, el Plan de Seguridad Pública Municipal.

Implementar los mecanismos tendientes a la prevención de las conductas antisociales y la procuración de la tranquilidad y el orden entre los habitantes del municipio.

Mantener la seguridad y el orden públicos, prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas y a su bienes dentro del territorio municipal.

Detener a aquellas personas sorprendidas en flagrante delito y ponerlas Inmediatamente a disposición de la autoridad competente.

Prestar auxilio al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y administrativas, en los casos previstos por la Ley.

Coordinar las campañas de seguridad pública organizadas por el Ayuntamiento.

---

<sup>344</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 19.

Proponer estímulos para los elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, que se distingan en el cumplimiento de sus deberes o se esfuercen por superar sus conocimientos, siempre y cuando el presupuesto autorizado lo permita.

Llevar a cabo programas de prevención de la delincuencia, en coordinación con otras corporaciones policiales.

Aprobar bajo su más estricta responsabilidad, en coordinación con la Dirección de Administración, las altas de aspirantes a ingresar a la dirección y efectuar los movimientos de personal que se consideren convenientes para el buen funcionamiento del servicio.

Vigilar que los concursos de selección para promover al personal se realicen con justicia y honestidad.

Controlar en coordinación con la Dirección de Administración, el archivo de los expedientes de los elementos a su cargo.

Implementar los mecanismos para el control, supervisión, resguardo, mantenimiento y uso del equipo, mobiliario y transporte asignados a la dirección.

Atender pronta, expedita y gratuitamente, los servicios de seguridad pública que soliciten los particulares.

Establecer estrategias de difusión y divulgación en coordinación con la Secretaría del Ayuntamiento, para la protección de los Derechos Humanos, en el ejercicio de sus atribuciones y obligaciones.

Implementar en coordinación con las autoridades competentes, la aplicación de exámenes antidoping a los elementos a su cargo.

Implementar programas de capacitación y desarrollo dirigidos al personal a su cargo.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables<sup>349</sup>.

Como se puede observar, la seguridad pública es uno de los temas más importantes y preocupantes para nuestra sociedad y es así como observamos que esta secretaría tiene la función de luchar en contra de la delincuencia actuando con un solo fin, el procurar la justicia, ya sea auxiliando al Ministerio Público, al mismo ayuntamiento y actuando en conjunto con la Secretaría del Ayuntamiento con diversos programas contra la delincuencia.

A la Dirección de Comunicación Social corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

"Organizar un sistema de comunicación participativa que permita la eficiente difusión de las actividades del presidente municipal y de los órganos de gobierno.

---

<sup>349</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 20.

Fomentar y conducir en forma satisfactoria las buenas relaciones del Ayuntamiento con los diversos medios de información.

Atender oportunamente los eventos cívicos, culturales, recreativos, etc., organizados por las distintas áreas administrativas y el Ayuntamiento, así como las giras de trabajo del presidente municipal.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables".<sup>350</sup>

La función de esta secretaría será la de informar a la comunidad del municipio, de las diversas actividades que realiza el presidente municipal, se encargará también de llevar buena relación entre los medios de información y el ayuntamiento y por último seguirá todas y cada una de las giras de trabajo que realice el presidente municipal.

A la Dirección de Ecología corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

"Cuidar y preservar, en el ámbito de su competencia, el medio ambiente del municipio.

Vigilar que los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, cumplan con los requisitos para la conservación y preservación ecológica.

Vigilar, controlar y autorizar la verificación ecológica de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios.

Aplicar los criterios generales para la protección a la atmósfera previstos en los planes de desarrollo urbano

Elaborar inventarios de fuentes contaminantes.

Tomar las medidas necesarias para evitar contingencias ambientales.

Atender la denuncia ciudadana en materia ambiental.

Elaborar y ejecutar planes de mejoramiento y educación ambiental.

Fomentar la cultura ecológica mediante campañas de divulgación.

Las demás que le atribuyan los ordenamientos municipales aplicables"<sup>351</sup>.

Como se observa, la secretaría de ecología se encarga de todo lo que tenga relación con el medio ambiente, actuando a través de programas de conservación de la ecología y pensamos que su obligación mas importante es la ejecutar planes con los cuales estemos proporcionado a la sociedad una educación ecológica.

<sup>350</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 22.

<sup>351</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 26.

A la Contraloría Municipal corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley Orgánica Municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

"Llevar a cabo revisiones, auditorías y peritajes por acuerdo del presidente municipal, por sí o a solicitud de las demás dependencias de la administración pública municipal.

Supervisar las gestiones realizadas por los Consejos de Participación Ciudadana en el manejo de los fondos que tengan los mismos a su cargo, así como llevar a cabo las auditorías a los mismos respecto al manejo de los recursos a su cargo.

Inspeccionar, vigilar y supervisar que las Dependencias de la Administración Pública Municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, así como conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles del patrimonio municipal.

Implementar sistemas de modernización y simplificación administrativa en la tramitación de servicios al público, en coordinación con la Secretaría del Ayuntamiento.

Iniciar de oficio o a partir de las denuncias o quejas que presenten los particulares, los procedimientos administrativos disciplinarios a los servidores públicos municipales por motivo de actos, omisiones o conductas contrarias a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para efecto de identificar, investigar y determinar si es procedente imponer alguna de las sanciones administrativas disciplinarias señaladas en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y ponerlas a consideración del Presidente Municipal para que dicte la sanción correspondiente.

Vigilar que las licitaciones públicas para adjudicación de contratos de obras públicas o adquisición de bienes para la Administración Pública Municipal, convocadas por el Ayuntamiento, a través del Comité de Adquisiciones y Obras Públicas, se celebren apegados a lo que establece la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado de México.

Auditar los avances físicos y financieros de las obras realizadas en el Municipio, con recursos que la normatividad aplicable indique que deben ser supervisadas por el Ayuntamiento".<sup>352</sup>

La unidad administrativa zona norte, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal del Estado de México, en relación con el artículo 27 del Bando Municipal vigente, es un órgano desconcentrado de la administración municipal, cuyo titular se encuentra subordinado al presidente municipal, con facultades específicas para el desempeño de las funciones del Ayuntamiento y la prestación de los servicios públicos, dentro del ámbito territorial de las 17 colonias que conforman la zona norte del municipio, señaladas en el numeral 23 del reglamento antes mencionado, entre las que destacan:

"Atender y vigilar la debida prestación de servicios de servicios públicos dentro de las colonias localizadas en la zona norte del municipio.

<sup>352</sup> Tomado de: Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 21.

Certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la unidad administrativa.

Aplicar las normas y criterios de gobierno y política administrativa que fije el presidente municipal y coordinar sus acciones en el ámbito de su competencia con la Secretaría del Ayuntamiento.

Prestar el servicio de información autorizado de su jurisdicción en materia de planeación, contenido en el Plan de Desarrollo Municipal.

Elaborar y presentar propuestas de modificación y ajustes al Plan de Desarrollo Municipal.

Establecer e incrementar relaciones de colaboración con asociaciones, organizaciones e instituciones cuyos objetivos sean de interés para la comunidad.

Proporcionar a los organismos competentes la colaboración que le soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

Administrar el fondo revolvente autorizado para la unidad administrativa de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.

Coadyuvar con la Dirección de Seguridad Pública Municipal en mantener en orden y la seguridad de la población e impulsar acciones para promover la participación de la comunidad.

Atender el sistema de información y seguimiento de los trámites que efectúa la unidad administrativa mediante la ventanilla única.

Autorizar y expedir licencias de construcción en sus diferentes modalidades, en coordinación con la Subdirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas adscrita a la unidad administrativa zona norte.

Expedir dictámenes de uso específico de suelo, de acuerdo al Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio, previa consulta a las dependencias involucradas, y en coordinación con la Subdirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, adscrita a la unidad administrativa zona norte.

Conservar el buen estado de las vialidades y áreas de uso común, dentro de la jurisdicción de la Zona Norte, en coordinación con la Subdirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas adscrita a la unidad administrativa zona norte.

Implementar programas ciudadanos tendientes a la conservación, preservación y mantenimiento del equipamiento urbano.

Expedir licencias, autorizaciones y permisos de funcionamiento para establecimientos comerciales, industriales y de servicios en coordinación con la Subdirección de Tesorería ubicada en la unidad administrativa zona norte.

Conducir y coordinar los servicios de las oficinas conciliadoras y calificadoras.

Otorgar concesiones, autorizar traspasos y cambios de giro que con la participación de los representantes de los locatarios se realicen en los mercados de jurisdicción territorial de la zona norte, en coordinación con la Subdirección de Tesorería ubicada en la propia unidad administrativa.

Aplicar las normas relativas a la recolección de desechos sólidos y su industrialización, así como mantener los servicios de jardines, parques, zonas arboladas, camellones enjardinados, monumentos públicos y obras de ornato en el área que comprende el territorio de su competencia, en coordinación con la Subdirección de Servicios Públicos adscrita a la unidad administrativa zona norte.

Instalar y dar mantenimiento al alumbrado público en el territorio de la zona norte, en coordinación con la Subdirección de Servicios Públicos adscrita a la propia unidad administrativa.

Proponer la aplicación de medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de los vehículos y peatones en coordinación con la Dirección General de Tránsito del Estado.

Formular, implementar y controlar los programas y actividades de carácter social, económico, cultural, de salud, ecológicos, de apoyo a la mujer y educativos que se lleven a cabo en el territorio de su competencia, en coordinación con la Subdirección de Desarrollo Social adscrita a la Unidad Administrativa zona norte.

Administrar los centros sociales, bibliotecas, instalaciones recreativas, de capacitación para el trabajo y centros deportivos; así como vigilar su funcionamiento en los términos que fije el Ayuntamiento".<sup>353</sup>

El Ayuntamiento del Municipio de Nezahualcóyotl, el día 18 de agosto del 2000 celebró su primera sesión de cabildo, fecha en la cual a propuesta del presidente municipal aprobó, como parte de su estructura administrativa, la creación de las Direcciones de Gobierno, Reglamentos, Jurídica, Relaciones Públicas y Desarrollo Económico; sin embargo, al mes de marzo del año 2002, éstas no tenían señalada competencia alguna, al omitir el propio Ayuntamiento reformar y adicionar el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal aprobado con fecha 4 de febrero de 1999, ni menos aún se les han delegado facultades administrativas, mediante el acuerdo de cabildo correspondiente que validen sus actos y resoluciones administrativos, en aplicación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal y de los Reglamentos municipales en vigor.

Lo anterior, en mi opinión, se traduce en el funcionamiento ilegal de las precitadas unidades administrativas y, como consecuencia, en el incumplimiento de las responsabilidades del presidente municipal contenidas en el artículo 48 fracción XIII de la Ley antes invocada, mismo que se transcribe a continuación:

\*Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

---

<sup>353</sup> Tomado de Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 25.

XIII.- 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".<sup>354</sup>

Cabe hacer notar, que la referida Dirección de Gobierno, le están de hecho, jerárquicamente subordinadas las coordinaciones de participación ciudadana, de actos cívicos y de consulta popular, en virtud de no estar precisadas o delimitadas sus atribuciones y competencia en reglamento u ordenamiento municipal alguno, y de derecho, la coordinación municipal de derechos humanos a cuyo titular, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 147-C de la Ley Orgánica Municipal tiene las siguientes atribuciones:

"Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de sus Visitadurías, conforme al Reglamento Interno de ese organismo.

Informar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado, acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de su adscripción.

Conciliar, con la anuencia de la Comisión, las quejas que por su naturaleza estrictamente administrativa lo permitan

Llevar el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal dirija a las autoridades o servidores públicos del ayuntamiento.

Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México solicite a la autoridad municipal, los cuales deberán contener la firma del servidor público respectivo.

Promover el respeto a los Derechos Humanos por parte de los servidores públicos del ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación y actualización.

Fortalecer la práctica de los Derechos Humanos con la participación de los organismos no gubernamentales del municipio.

Asesorar a las personas en especial, a los menores, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que le sean respetados sus derechos humanos.

Impulsar la protección de los Derechos Humanos, promoviendo, según las circunstancias del municipio, las disposiciones legales aplicables.

Proponer acuerdos y circulares que orienten a los servidores públicos del ayuntamiento para que, durante el desempeño de sus funciones, actúen con pleno respeto a los derechos humanos; y

---

<sup>354</sup> Ley Orgánica Municipal.

Organizar actividades para la población a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

El Organismo Público Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

Proveer de agua potable a la población, así como atender todo lo relativo al alcantarillado y el manejo de aguas residuales.

Recaudar el pago de derechos por consumo de agua potable, de uso residencial, comercial e industrial.

El Organismo Público Descentralizado denominado "Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia" tiene, entre otras, las siguientes funciones :

Planear, dirigir y controlar las áreas programáticas del comité y promover a través de ellas los mínimos de bienestar para los que menos tienen".<sup>355</sup>

Así con sus funciones definidas, todas las unidades administrativas y entidades de la administración pública municipal, tienen la encomienda del ayuntamiento de dar cumplimiento a los programas que se derivan del Plan de Desarrollo Municipal, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Asimismo, en el Municipio de Nezahualcóyotl se cuenta con los Consejos y Comités y Comisiones siguientes:

Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, Consejo Municipal de Protección Civil, Consejo Municipal de Protección al Ambiente, Consejo Municipal de Población, Consejo Municipal de Desarrollo Municipal, Consejo Municipal de Derechos Humanos, Consejo Municipal del Deporte, Consejo Municipal de la Juventud, Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas y la Delincuencia, Consejo Municipal de Educación y Cultura, Consejo Consultivo Económico Municipal, Consejos de Participación Ciudadana, Comité de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública, Comité Municipal de Salud, Comité Municipal de Prevención y Crecimiento Urbano, Comité de Patrimonio Municipal, Comité de Adquisiciones y Obras Públicas, Comité de Transporte Municipal, Comité Municipal de Prevención y Crecimiento Urbano, Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, Comisión Municipal de Alimentación, Nutrición Familiar y para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, Comisión de Protección y Preservación del Medio Ambiente, Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal.

"Los órganos antes enunciados, están encabezados por el presidente municipal, con excepción de los Consejos de Participación Ciudadana y son de consulta, asesoramiento y gestión social, además de encargarse de fomentar entre los ciudadanos jornadas de participación popular, con el objeto de colaborar sin remuneración alguna en las tareas que el Municipio y el Gobierno del Estado vienen realizando. Los Consejos de Participación Ciudadana, son organismos auxiliares y

---

<sup>355</sup> Tomado de Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Artículo 147-C.

autónomos del Ayuntamiento, con las facultades y atribuciones que al efecto les atribuye la Ley Orgánica Municipal".<sup>356</sup>

Si partimos del principio de que el presidente municipal es el responsable de la doble función de gobernar como jefe del Ayuntamiento y como administrador único de los bienes del Municipio, y si a lo anterior le agregamos la de encabezar diversos consejos, comités y comisiones de diversa naturaleza, el resultado no puede otro más que el de una considerable concentración de poder político y administrativo en la figura del presidente municipal y, muy probablemente, el de la inoperancia o mal funcionamiento de los referidos órganos. En virtud de lo anterior, en mi opinión, sería deseable que estuvieran integrados en su totalidad por vecinos del municipio y su organización y funcionamiento a cargo de los mismos, bajo el marco de una normatividad previamente determinada por las autoridades competentes.

## 5. LAS DIFICULTADES DEL AYUNTAMIENTO PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL.

Del análisis del apartado relativo a la problemática social de ciudad Nezahualcóyotl en el siglo XXI, podemos deducir que las dificultades del Ayuntamiento para atender la problemática municipal, se deben en mi opinión, a que tanto al órgano colegiado de gobierno como a los titulares de la administración pública municipal, les hace falta información para conocer con la mayor precisión posible los problemas, necesidades y potencialidades del Municipio, que les facilite la definición de los posibles cursos de las acciones que emprendan y sus consecuencias probables. Adicionalmente, adolecen de falta de calidad y confiabilidad de los datos estadísticos en que basan su quehacer.

Si a lo anterior agregamos, el hecho de que para la designación de las personas para ocupar cargos administrativos, se privilegian los méritos políticos por encima de los académicos o la experiencia afines en el ramo respectivo, las dificultades se magnifican, al traducirse en retrasos, imprecisiones y desconocimiento en el diseño y ejecución de los programas de trabajo, con independencia de que son designados para ocupar cargos administrativos con una temporalidad de tres años y sin bases de continuidad. Es muy cotidiana la expresión popular siguiente: "en el primer año aprenden, en el segundo apenas hacen algo y en el tercero, aprendieron pero ya se van y a volver a empezar".

Adicionalmente, prevalece una escasa vocación de servicio, sobre todo en los mandos medios, que al ser líderes de diversas organizaciones afines al partido político que gobierna el municipio, procuran solucionar o traficar con su influencia para solucionar los problemas de los militantes o simpatizantes de su organización, en perjuicio de la población en su conjunto.

Por otra parte, el personal de la administración municipal no cuenta con los recursos materiales y equipos de oficina necesarios para el buen desempeño de sus actividades.

Asimismo, en el municipio de Nezahualcóyotl, es prácticamente nula la capacitación de los servidores públicos, lo que se traduce tanto en ineficiencia administrativa como en el dispendio de los recursos financieros a su cargo, independientemente de la extrema movilidad de los cuadros administrativos. En virtud de lo anterior, es urgente no solo la unificación de esfuerzos sino en

---

<sup>356</sup> Bando Municipal de Nezahualcóyotl, 2000,2003.

inversiones de equipos de cómputo con los últimos adelantos tecnológicos, para contar con una maquinaria administrativa razonablemente competente.

En cuanto a la hacienda municipal, el gobierno del municipio históricamente ha privilegiado los recursos fiscales provenientes de la federación, pero realiza pocos esfuerzos por incrementar la recaudación propia, basta para confirmar lo anterior, observar el presupuesto de ingresos estimados para el año 2001, del que se desprende que mientras el gobierno municipal recauda anualmente poco más de 133 millones de pesos, el gobierno federal, aporta en el mismo período más de 558 millones de pesos;<sup>357</sup> es decir, la proporción de los ingresos propios frente a las aportaciones federales es de 19.25% y 80.75%, respectivamente, mientras que estas últimas para 1996 representaron el 56.9%<sup>358</sup>

En suma, las dificultades del ayuntamiento para atender con eficacia y eficiencia la problemática del municipio se derivan de la falta de calidad y confiabilidad de la información que posee para brindar en la atención que demanda la comunidad, lo que trae como consecuencia que los programas de trabajo se retrasen en cuanto a su ejecución se refiere, independientemente de que los mandos medios y superiores de la administración pública municipal, ocupan sus cargos con base en el pago de cuotas políticas, quienes a su vez, lejos de atender a los habitantes del municipio en general, se aprovechan de sus cargos para dar preferencia a sus incondicionales, en perjuicio de los que no lo son.

Por otra parte, si a todo lo anterior adicionamos la falta de recursos materiales, equipos de oficina y una nula capacitación administrativa, la problemática municipal se agiganta, por supuesto, en perjuicio de toda la comunidad, pues esto último se verá reflejado en la atención poco expedita de las demandas y necesidades de la población.

A mayor abundamiento, debemos agregar los insuficientes esfuerzos que la administración pública municipal realiza para mejorar los sistemas de recaudación propia, a través de un efectivo y confiable registro de contribuyentes.

Finalmente, en mi opinión, no debemos ni podemos atribuir como una más de sus dificultades la escasez de recursos financieros, ya que para el año 2001 ejerció un presupuesto de más de 691 millones de pesos, al menos a partir de 1997, año en el cual el gobierno federal en apoyo a los municipios del país, creó el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), mediante los cuales en el referido año el ayuntamiento de Nezahualcóyotl recibió por dichos conceptos 56 millones 648 mil 007 pesos y 224 millones 333 mil 045 pesos, respectivamente, además de la cantidad de "277 millones 852 mil 009 pesos por concepto de participaciones en impuestos federales".<sup>359</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>357</sup> Plan de Desarrollo Municipal, op. cit. 67-68.

<sup>358</sup> Tercer Informe de Gobierno de ciudad Nezahualcóyotl 1996.

<sup>359</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, Pág. 68.

## CAPITULO CUARTO

### PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA CREACION DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

#### 1. ANALISIS DE LA INICIATIVA AL EJECUTIVO

Para el desarrollo de éste apartado, es necesario mencionar lo que significa una Iniciativa Legislativa y una Iniciativa Popular.

El doctor Jorge Carpizo afirma que las Iniciativas Legislativas son aquellas que son presentadas por "El Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados."<sup>360</sup>

Ahora bien, los tres procedimientos de la democracia semidirecta son la iniciativa popular, el referéndum y el voto popular. Estos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental, así lo afirma la maestra Monique Lions quien dice que "la iniciativa popular tiende a provocar una decisión en los gobernantes, esto quiere decir que en cierta manera orienta la actividad del gobierno".<sup>361</sup>

Conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Local del Estado de México el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I.- Al Gobernador del Estado,
- II.- A los Diputados,
- III.- Al Tribunal Superior de Justicia,
- IV.- A los Ayuntamientos y
- V.- A los ciudadanos de los Estados".<sup>362</sup>

Con el propósito de seguir una línea de estudio en congruencia con el procedimiento constitucional y legal para la creación de un nuevo municipio en el Estado de México, a partir de la existencia de una iniciativa de decreto formulada al respecto, presentada ante la Legislatura de la entidad, por ciudadanos del mismo Estado, es necesario, en primer lugar, establecer si a éstos corresponde hacerlo, para luego señalar al órgano competente para dictar la resolución correspondiente.

Hecho lo anterior, analizaremos la iniciativa antes mencionada, con la finalidad de definir si sus autores cumplen con los requisitos que la ley de la materia y otros ordenamientos les imponen, los cuales ire comentando después de enunciar cada uno de ellos en lo particular y para concluir, examinare el procedimiento legislativo que deberá observar la iniciativa de que se trata.

Bajo este marco, cabe aclarar que el Gobernador del Estado de México, hasta el día 3 de junio de 2002, no había promovido ante la Legislatura de la entidad iniciativa alguna relacionada con la que

<sup>360</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición 1991, Pág. 1723.

<sup>361</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición 1991, Pág. 1724.

<sup>362</sup> Constitución Particular del Estado de México.

analizaremos, no obstante el compromiso adquirido por éste, durante su campaña político electoral y cuya justificación podrá advertirse a la luz de la postura que al respecto guarda la fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional, lo cual trataremos en el apartado siguiente.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la entidad en su artículo 51 fracción V, los ciudadanos del Estado tienen el derecho de iniciar leyes y decretos en todos los ramos de la administración, mismo que a la letra dice:

"Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

V.- A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración".<sup>363</sup>

Como consecuencia de lo antes señalado, la solicitud para la creación de un nuevo municipio debe dirigirse a la Legislatura, ya sea por conducto del Ejecutivo del Estado o directamente por los ciudadanos requirentes, tal como disponen los artículos 4º de la ley para Creación de Municipios en el Estado de México y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, mismos que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 4º.- La solicitud de creación de un municipio deberá ser dirigida a la Legislatura por el Gobernador del Estado o por los representantes del o los poblados interesados, directamente o a través del titular del Ejecutivo".<sup>364</sup>

"Artículo 79.- Las iniciativas de ley y decreto podrán ser presentadas a la Legislatura por quienes conforme a la Constitución tengan el derecho para hacerlo".<sup>365</sup>

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que la Legislatura del Estado es competente para conocer y resolver la iniciativa de decreto que para la creación de un nuevo municipio presentaron los ciudadanos interesados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 61 fracción XXVI de la Constitución Política del Estado de México y 2º y 8º de la Ley para Creación de Municipios del Estado de México, mismos que la letra dicen:

"Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXVI.- Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico".<sup>366</sup>

"Artículo 2º.- Corresponde a la Legislatura del Estado crear o suprimir municipios, con base en criterios de orden demográfico, político, social y económico; fijar sus límites territoriales y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.

---

<sup>363</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>364</sup> Ley para Creación de Municipios en el Estado de México.

<sup>365</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo.

<sup>366</sup> Constitución Política del Estado de México.

Artículo 8.- Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos anteriores, la Legislatura procederá a decretar la creación del municipio, señalar su cabecera municipal y a dar a éstos el nombre correspondiente".<sup>367</sup>

El 31 de marzo de 1995, los señores Cuauhtémoc Gálvez Calderón, Alejandro Hernández Acosta, Rogelio Gutiérrez Gómez, Isabel Fragoso González, Gloria A. Zúñiga González, Wilebaldo Sotelo Laguna, Gerardo Aguilar Reyna, Raúl Galarza Salazar, Gustavo Gamboa Ochoa y Aurora Landa, en su calidad de ciudadanos de la entidad, todos ellos habitantes de algunas de las colonias que conforman la denominada zona norte del Municipio de Nezahualcōyotl, solicitaron al Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Estado de México, su emancipación de dicho municipio y la creación de uno nuevo, argumentando de fondo que Nezahualcōyotl es un municipio sui generis en el país, al ser el único que se encuentra conformado por dos fracciones totalmente separadas entre sí, que además de contar con una población muy superior a la prevista en la Ley Reglamentaria de las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución de la entidad, vigente en la época, tiene toda la infraestructura para la prestación de los servicios públicos básicos y vida independiente a la del municipio al que pertenece, cuya historia e identidad son totalmente diferentes.

Aducen también, estar totalmente relegados de las actividades políticas y administrativas, al sostener que los grupos políticos de la cabecera municipal se encuentran arraigados en el poder, considerándose dueños de las posiciones políticas y administrativas del Ayuntamiento, además de imponer en la Delegación Administrativa Zona Norte, sin el más mínimo respeto al sentir de los habitantes de la zona, a funcionarios sin arraigo y por tanto ajenos a su comunidad, quienes consecuentemente no sienten ni sufren los problemas que padecen los colonos de esa parte del municipio.

Señalan además, que no obstante que la población de la zona norte representa un tercio del total de la población del municipio, ésta no tiene en sí misma la administración de la Delegación Administrativa, ni mucho menos se encuentra representada proporcionalmente en el Ayuntamiento de Nezahualcōyotl, pues solo cuentan con un regidor que supuestamente representa ante dicho órgano colegiado los intereses de la zona norte, cuya voz es sometida por la mayoría abrumadora de los regidores de la cabecera municipal, en los acuerdos que se toman en cabildo.

Asimismo, expresan estar cansados de que la recaudación fiscal de la zona norte sea manejada al antojo del Ayuntamiento, pues consideran que ésta debe ser aplicada a la solución de los problemas de la zona de referencia e injustificadamente la Delegación Administrativa carece de recursos financieros, con los que su titular enfrente y resuelva los requerimientos y necesidades de la población, a pesar de que en incontables ocasiones le han manifestado al presidente municipal en turno, destinar un presupuesto a dicha delegación.

A mayor abundamiento, afirman que la delegación carece de una estructura propia, ya que el delegado es un simple gestor que tramita los requerimientos de la población ante los titulares de las unidades administrativas centrales y, por tanto sin autoridad alguna sobre los jefes de departamento adscritos a la misma delegación, pues éstos, solo reciben órdenes de sus jefes inmediatos y que como consecuencia de todo lo anterior, la delegación carece de personal con capacidad de

<sup>367</sup> Ley para Creación de Municipios en el Estado de México.

respuesta inmediata para dar solución a un problema de la zona, a grado tal que si reportan una lámpara de alumbrado público apagada o una alcantarilla obstruida, necesariamente se comunican al palacio municipal para recibir órdenes y actuar en consecuencia.

Finalmente, señalan que por efecto del abandono y discriminación que históricamente ha padecido la zona norte por parte de las autoridades centrales, las colonias 25 de Julio y San Felipe de Jesús, que formaron parte de esa zona, en 1993 dejaron de pertenecer al Municipio de Nezahualcóyotl, al ser incorporadas al territorio del Distrito Federal.

A los peticionarios antes mencionados, con la misma calidad, se sumaron los señores María del Carmen Anaya Hurtado, Mario García Sandoval y Carmen Aguado Guzmán, integrados ahora en una Organización No Gubernamental denominada Movimiento Ciudadano Pro-Municipio de Aragón, quienes el 9 de septiembre de 1998 insistieron a la Legislatura del Estado segregar el territorio y centro de población conocido como zona norte del Municipio de Nezahualcóyotl y crear uno nuevo con el nombre de Aragón, planteándole entre otras razones, que la población de la zona norte no se encuentra identificada con la población que habita en la cabecera municipal, mucho menos con las autoridades del Ayuntamiento, las cuales son desconocidas prácticamente para la totalidad de la ciudadanía de la zona norte, motivo por el cual no tienen contacto con la cabecera municipal, llegando incluso a desconocer la ubicación y hasta la existencia del palacio municipal, independientemente de que para viajar fuera del área metropolitana del Valle de México, todas las vías de comunicación se encuentran muy alejadas de ciudad Nezahualcóyotl, por lo que jamás transitan por su territorio al salir o regresar a la zona norte.

Asimismo, argumentan que carecen de un sentido de identidad mexiquense en razón de vivir junto al Distrito Federal y lejos de la cabecera municipal, independientemente de que históricamente las autoridades municipales han sido ajenas a su centro de población.

En adición a lo anterior, reiteran tener vida política independiente, ya que para su desarrollo, la población de la zona norte no ha dependido de la actividad política de la Cabecera Municipal, a pesar de que nunca ha tenido una representación significativa en los ayuntamientos, pues éste ha sido impulsado por la capacidad de gestión de su propia comunidad.

En lo que corresponde a recursos financieros, señalan que la zona norte cuenta con más de 40 mil inmuebles catastrados y más de 10 mil comercios establecidos, por lo que estiman obtener ingresos anuales del orden de 31 millones de pesos, más las aportaciones estatales y las participaciones federales, cantidades que sumadas resultarían más que suficientes para cubrir las necesidades de la administración pública de lo que sería el nuevo municipio, en los que habita una población muy superior a la prevista en la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México.

Alegan también que desde que fue creado el Municipio de Nezahualcóyotl, la población de la zona norte ha acumulado un sentimiento contrario al poder central municipal, acrecentado por la corrupción, el despotismo y el olvido.

Para concluir, afirman que después de que el Partido de la Revolución Democrática arribó al gobierno municipal, la Delegación Administrativa de la zona norte, fue convertida en un órgano desconcentrado del gobierno central, el cual está muy lejos de atender con eficacia las demandas ciudadanas, al carecer de recursos propios y estar supeditado a la voluntad del Ayuntamiento.

A la Organización No Gubernamental de referencia, se sumaron los señores Elisa Garzón Franco, Rebeca Noriega Castañeda, Jorge Alejandro Marín García, Martín Márquez Sandoval, Jorge Trejo Rayón, Rogelio Velázquez Vieyra, Rolfi Manchinely Sánchez, Felipe Pérez Gallardo Tenorio, Edmundo Gerardo Martínez Vidal, Fernando Palma Galván, Carlos Cadena Corona, Roberto Reyes León y Rodrigo Enriquez Abarca, mismos que el 21 de febrero del año 2000, se dirigieron al Gobernador del Estado de México, para apelar a su voluntad política, en virtud de no resultar ajeno a su gobierno la ancestral marginación de la zona norte del Municipio de Nezahualcóyotl, solicitándole en consecuencia que en ejercicio de sus atribuciones, les brindara su apoyo decidido, aportando a la Legislatura Local los elementos necesarios para la pronta y favorable resolución de la creación de un nuevo municipio, dando así cabal cumplimiento a su palabra empeñada, al considerar que su lucha es legítima; que su solicitud está jurídicamente fundada y en lo político y social justificada.

Poco después, el primero de noviembre del mismo año, se dirigieron de nueva cuenta a la Legislatura del Estado, para insistir ante dicha Representación Popular segregar el territorio y centro de población conocido como zona norte del Municipio de Nezahualcóyotl y crear uno nuevo con el nombre de Aragón. Fundaron su petición en los razonamientos expresados en los párrafos que anteceden y, paralelamente, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México, al precisar la relación de edificios con que cuenta la zona norte para las oficinas y la prestación de los servicios públicos municipales, admitiendo no contar con instalaciones para el rastro, ni terreno para el panteón municipal, advirtiendo al respecto que al oriente de la zona poblada existe un predio de propiedad federal de aproximadamente 6 kilómetros cuadrados que podría destinarse para esos fines; asimismo, señalan el número de escuelas oficiales y particulares que atienden la educación en todos sus niveles.

Acto seguido, describen las vías de comunicación existentes entre la capital del Estado y los centros de población que conformarían el nuevo municipio con la denominación de Aragón, al que correspondería la categoría política de ciudad, mismo que se conformaría por un solo centro de población, el cual sería su cabecera municipal, con una superficie aproximada de 17 kilómetros cuadrados, de los que once corresponden a la zona urbana y los seis restantes son de propiedad federal y una población de acuerdo con el padrón electoral de 1998 de 179 mil 333 ciudadanos; además de relacionar los establecimientos comerciales, industriales y de servicios.

Para la procedencia de la creación de un nuevo municipio en el Estado de México, prevista por los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º de la Ley para Creación de Municipios del Estado de México, los ciudadanos requerientes deberán cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en los artículos 3º, 4º y 5º de la ley antes invocada y 81 fracciones I, II, y IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México y, por otra parte, compete a la Legislatura, en su caso, ejercitar las atribuciones establecidas en los artículos 6º de la ley en consulta y 37 de la ley orgánica antes referida y dar estricto cumplimiento a lo ordenado en el artículo 7º de la ley mencionada en primer término.

En relación a la carga que imponen a los ciudadanos interesados los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México, éstos deberán cumplir de acuerdo con lo dispuesto en el primero de los numerales antes citados, los requisitos siguientes:

"I.- Que medie solicitud por escrito".<sup>368</sup>

Estimamos que este requisito se encuentra satisfecho, con los acuses de recibo recabados el 31 de marzo de 1995, el 9 de septiembre de 1998 y el primero de noviembre del 2000, por la Presidencia de la Legislatura del Estado de México, por la Oficialía Mayor del mismo poder legislativo y por la Secretaría de la Gran Comisión de la propia Legislatura, respectivamente.

"II.- Tener un censo de población no menor de 40,000 habitantes".<sup>369</sup>

Al 14 de febrero del año 2000, la población total del Municipio de Nezahualcóyotl ascendía a "1 millón 225 mil 972 habitantes".<sup>370</sup> mientras que de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en términos de los datos por Área Geocestadística Básica Urbana en la zona norte del mismo municipio existían 229 mil 873 habitantes, en mérito de lo cual consideramos que este requisito se satisface plenamente y, por otra parte, no se actualiza una de las hipótesis prevista en el artículo 7º de la Ley para creación para el Estado de México, mismo que en lo conducente dice:

"Artículo 7º.- En la creación de municipios, se evitará que los centros de población afectados se reduzca a menos de 40,000 los habitantes del o de los municipios afectados.

III.- Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal".<sup>371</sup>

No existen fuentes disponibles para determinar si el monto de los recursos financieros que señalan los interesados, son suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal.

"IV.- Que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señalados en la Ley Orgánica Municipal".<sup>372</sup>

De la información que proporciona la iniciativa, y el conocimiento personal de la zona, se desprende que no se cuenta con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de la totalidad de los servicios públicos municipales señalados en la Ley Orgánica Municipal, al no disponer de terrenos para ser destinados al estacionamiento, reparación y mantenimiento de los vehículos asignados a la prestación de los servicios públicos municipales, así como para el depósito final de los desechos sólidos que genere la población del nuevo municipio, ni de una planta de tratamiento de aguas residuales; de panteón y rastro municipales.

"V.- Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados".<sup>373</sup>

<sup>368</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

<sup>369</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

<sup>370</sup> Anuario Estadístico, México, Inegi-Gobierno del Estado 2001, Página 72.

<sup>371</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

<sup>372</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

<sup>373</sup> Ley para la Creación de Municipios del Estado de México.

FALLA DE ORIGEN

Aprecio que la iniciativa cumple cabalmente con este requisito, atendiendo a lo expresado por sus autores y que para no incurrir en repeticiones inútiles, habremos de precisarlo al analizar la fracción II del artículo 5º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México. .

De conformidad con el artículo 4º de la ley antes invocada, los solicitantes de la iniciativa tienen la obligación, en el caso en estudio, de dirigir la solicitud respectiva a la Legislatura del Estado.

La iniciativa de decreto fue presentada ante la Legislatura del Estado por parte legitimada para ello, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 51 fracción V de la Constitución Estatal, 4º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, en razón de los cual estimo que esta exigencia se encuentra satisfecha.

Adicionalmente, en atención a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México, a la precitada solicitud, los ciudadanos interesados deberán acompañar los documentos siguientes:

"1.- Relación de edificios y terrenos con que se cuente para las oficinas y la prestación de los servicios públicos municipales; así como de escuelas que atiendan al menos la educación preescolar, primaria y secundaria, ubicadas en el poblado que se señale como cabecera municipal".<sup>374</sup>

Para satisfacer este requisito, los interesados manifiestan literalmente en la iniciativa contar con lo siguiente:

La zona norte cuenta con una delegación administrativa, actualmente denominada unidad administrativa, en la que se encuentran alojadas las oficinas públicas que ocupan el delegado municipal, de los subdirectores de tesorería, jurídica, gobierno, contraloría, desarrollo urbano, obras y proyectos, desarrollo social y de los jefes de los departamentos de servicios públicos, vía Pública, protección civil, recursos humanos, bienestar social, mantenimiento, supervisión de vigilancia y ecología, intendencia, desarrollo social, manifestación de bienes, mercados, obras públicas, coordinación de proyectos, licencias de construcción, espectáculos, biblioteca, oficialía conciliadora y calificadora y de coordinación de participación ciudadana.

En la misma delegación, se encuentran oficinas a cargo de la Policía de Tránsito del Estado de México, Telégrafos Nacionales, Correos, Reclutamiento del Servicio Militar Nacional, Registro Nacional de Electores, una oficialía del registro civil y además se encuentra una oficina del Instituto Federal Electoral para la elección de Diputados y senadores federales así como también una Junta Distrital para la elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, esta depende directamente de la Junta municipal y esta se encuentra ubicada en la Cabecera Municipal, ya que solo existe una Junta Municipal por Municipio; Las juntas Distritales y las Juntas Municipales dependen directamente del Instituto Electoral del Estado de México.

Fuera de la delegación de referencia cuentan con dos centros de artes, dos receptorías de rentas, tres bibliotecas públicas municipales, dos centros de desarrollo infantil, una estación de bomberos y

<sup>374</sup> Ley para la Creación de Municipios del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

talleres didácticos, sin precisar su número, una Oficialía del Registro Civil y un Cuartel de la Policía Estatal.

En materia educativa, se cuenta con los centros de enseñanza siguientes: 14 Jardines de Niños y preprimarias, 19 primarias, 10 secundarias, 6 de nivel medio superior y la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Campus Aragón", además de 28 centros educativos particulares.

En materia de salud, se cuenta con dos centros de salud, dependientes del Instituto de Salud del Estado de México, una clínica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, una delegación de la Cruz Roja Mexicana y 12 clínicas y sanatorios particulares.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los municipios de la entidad tienen a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales siguientes

### 1.- Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales.

Con excepción del asentamiento humano irregular conocido como Canal de Sales, todas las colonias de la zona norte del municipio de Nezahualcóyotl cuentan con servicios de agua potable y drenaje, razón por la cual solo tendrían que llevarse a cabo tareas de conservación y mantenimiento a las redes de agua y drenaje. Para tal efecto, se requerirá de un terreno que sirva tanto de estacionamiento como de taller de reparación y mantenimiento de los vehículos destinados para ese propósito. Por lo que hace a las aguas residuales, tendrá que instalarse una planta de tratamiento de aguas negras, útil para el riego de las áreas verdes.

### 2.- Alumbrado público.

Con excepción del asentamiento humano irregular conocido como Canal de Sales, todas las colonias de la zona norte del municipio de Nezahualcóyotl cuentan con este servicio, razón por la cual solo tendrían que llevarse a cabo tareas de conservación y, en su caso, sustituciones de las lámparas existentes. En esa virtud, se requerirá de un terreno que sirva tanto de estacionamiento como de taller de reparación y mantenimiento de los vehículos destinados para ese propósito.

### 3.- Limpia y disposición de desechos sólidos.

Para prestar este servicio, se cuenta con un terreno de aproximadamente 3 mil metros cuadrados, que sirve tanto para estacionamiento como para taller de reparación de los 24 camiones recolectores que el gobierno municipal tiene destinados para la zona norte del municipio, motivo por el cual, se requerirá de un terreno que sirva de depósito final de los desechos sólidos o celebrar un convenio con el municipio afectado, es decir, con el ayuntamiento de Nezahualcóyotl, para realizar estas actividades en el depósito conocido como "el tiradero del Bordo de Xochiaca", que es el lugar donde hasta la fecha se ha venido depositando.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.- Mercados y centrales de abasto.

"Existen en la zona norte 10 mercados públicos municipales y en sus calles y avenidas se instalan 8 tianguis. En cuanto a centrales de abasto, el déficit que se registra en todo el municipio es del 100%".<sup>375</sup>

#### 5.- Panteones.

No existe como tal en la zona norte, y de hecho, las inhumaciones de los vecinos tampoco se realizan en el panteón municipal de Nezahualcóyotl, desconociéndose incluso su existencia. Los vecinos de la zona norte son sepultados en panteones particulares de otros municipios del Estado de México o en los cementerios públicos del Distrito Federal. Sin embargo este requisito legal podrá ser cubierto al hacerse el panteón del nuevo municipio en los terrenos de propiedad federal que quedarán comprendidos dentro de su territorio, según lo establece la Ley General de Bienes Nacionales.

#### 6.-Rastro.

No se cuenta con un rastro municipal para el sacrificio de ganado vacuno ya que existen en la zona metropolitana del valle de México abundantes fuentes de abasto de carne; no obstante lo anterior, existen dos rastros privados. Sin embargo, si se requiriese de estas instalaciones, existen terrenos disponibles para su construcción, tanto en la parte urbana como en los terrenos de propiedad federal que pasarían a formar parte del patrimonio del municipio de Aragón.

#### 7.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.

Con excepción del asentamiento humano irregular conocido como Canal de Sales, las calles y avenidas se encuentran pavimentadas en su totalidad, razón por la cual solo se requerirá llevar cabo tareas de bacheo y repavimentación, que por lo regular las realizan empresas privadas, previa licitación pública.

En la zona norte no se planeó el establecimiento de parques, ni se reservó área alguna para ese propósito y, de hecho, en todo el municipio solo hay dos en la cabecera municipal, uno llamado "Parque del Pueblo" y el otro "La Esperanza" y no existe en todo el municipio, reserva territorial alguna disponible para ese efecto.

Las áreas verdes, al igual que en todo el municipio, solo existen en los camellones de las principales avenidas, motivo por el cual solo se necesita realizar acciones de conservación y mantenimiento, en razón de lo cual, se requerirá de un terreno que sirva tanto de estacionamiento como de taller de reparación de los vehículos destinados para ese propósito.

Por lo que hace a las actividades recreativas, se cuenta con un centro social municipal, 10 canchas de fútbol y 12 módulos deportivos.

#### 8.- Seguridad pública y Tránsito.

---

<sup>375</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

Para la prestación del servicio de seguridad pública, la policía municipal cuenta en la delegación administrativa con una oficina, además de cuatro módulos localizados en diferentes puntos. Para las tareas correspondientes, el gobierno municipal tiene asignadas, a decir de los autores de la iniciativa, ocho patrullas y 25 elementos divididos en dos turnos.

Coadyuva en este servicio, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado. Por lo que hace al servicio de tránsito, éste hasta la fecha no se encuentra bajo la responsabilidad de las autoridades municipales de Nezahualcóyotl, razón por la cual está a cargo de las autoridades del Gobierno del Estado de México.

#### 9.- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

Estas tareas se realizan a través de programas derivados del plan de desarrollo municipal, motivo por el cual solo se requiere de la planeación correspondiente.

#### 10.- Asistencia social en el ámbito de su competencia.

Estas tareas por lo regular quedan tanto bajo la responsabilidad del área de desarrollo social como del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, motivo por el cual, por el momento, solo se requerirá destinar un espacio dentro de la delegación administrativa para este último.

#### 11.- De empleo.

Estas tareas por lo regular quedan bajo la responsabilidad del área de desarrollo económico, en virtud de lo cual solo se requerirá destinar un espacio dentro de la delegación administrativa.

#### II.- Descripción de las vías de comunicación entre el poblado que se proponga como cabecera municipal con la capital del Estado y con los demás centros de población que vayan a formar parte del nuevo municipio.

A fin de dar cumplimiento a este requerimiento, los interesados señalan lo siguiente:

##### Comunicación con la capital del Estado

Por lo que hace a las vías de comunicación entre el poblado propuesto como cabecera municipal con la capital del Estado, la vía más rápida por automóvil es tomando hacia el sur por la avenida central, hasta el Distrito Federal, continuando por avenida Oceanía hasta el circuito interior, pudiendo tomar con dirección al este hasta el viaducto Miguel Alemán para desembocar en la avenida Constituyentes o con rumbo oeste hacia la Raza y Chapultepec, para llegar también a Constituyentes y de allí a la carretera libre o de cuota a la Ciudad de Toluca.

##### Comunicación con los demás centros de población

"Dentro de los 17 kilómetros cuadrados que conformarían el Municipio de Aragón, se encuentra como columna vertebral la Avenida Central, con tres carriles de alta velocidad y tres de baja, cada uno en ambos sentidos de circulación, comunicando por el norte con el municipio de Ecatepec y el entronque con la carretera libre México- Pachuca, y por el sur con la ciudad de México. Por el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

camellón central corre la línea B del Sistema de Transporte Colectivo Metro, que se inicia en Buenavista, Distrito Federal y termina en ciudad Azteca, Ecatepec, existiendo dos estaciones en la extensión de 3 kilómetros que corresponden a lo que será el territorio municipio de Aragón.

Los dos sectores en que queda dividida la zona norte del municipio de Nezahualcóyotl, se comunican perfectamente mediante dos puentes vehiculares que unen las avenidas Hacienda de Presillas en la colonia impulsora con Valle de Zapatas en Valle de Aragón 1ª sección y bosques de los continentes en bosque de Aragón con Jorge Jiménez Cantú en la colonia Vergel de Guadalupe.

Por el norte y oriente, el anillo periférico bordea la zona poblada, con tres carriles de circulación en ambos sentidos, comunicándola con la carretera México-Puebla y Xochimilco por el sur. De la colonia ciudad Lago, parte la autopista de cuota Peñón-Texcoco, que comunica a la zona directamente con aquella ciudad, con sentido noroeste con avenida Texcoco (vía tapo) hacia el centro de la Ciudad de México. La avenida Aeropuerto, atraviesa Ciudad Lago, prolongándose en la Vía Tapo con rumbo sureste hacia ciudad Nezahualcóyotl. Al poniente y sur poniente queda directamente comunicada con la delegación Gustavo A. Madero.<sup>376</sup>

III.- Nombres, categorías políticas, censos de población, agropecuarios, comerciales e industriales, según las actividades económicas del poblado o de los poblados que se propongan para la integración del nuevo municipio, así como la descripción de sus perímetros y límites territoriales.

Nombre

Para cumplimentar esta exigencia, los interesados aluden en la iniciativa lo siguiente:

Se propone que el municipio de nueva creación se denomine "Aragón", por las siguientes razones:

Porque de todo el Estado de México, la parte que ocupa la zona norte de Nezahualcóyotl es conocida como la zona de Aragón, ubicándola inmediatamente cualquier persona con sólo escuchar su nombre.

Porque de sus dieciocho colonias, seis de ellas llevan el nombre de "Aragón" como consecuencia de lo mismo.

Porque su Campus universitario, consecuentemente, se denomina Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón".

Categoría política

El nuevo municipio estaría conformado por un solo centro de población, mismo que sería su cabecera municipal y ser elevado a la categoría de ciudad por cumplir en exceso el requisito de población que marca la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, lo que resulta viable si lo observamos a la luz de la Ley Orgánica Municipal en el numeral siguiente:

---

<sup>376</sup> Movimiento Ciudadano Pro Municipio de Aragón.

"Artículo 9.- Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

CIUDAD.- Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior".<sup>377</sup>

#### Censo de población

De acuerdo con los datos que aporta la iniciativa en estudio, la zona norte de acuerdo con el padrón electoral al 23 de julio de 1998, tenía la cantidad de 179,333 ciudadanos; sin embargo, como ya lo señalamos con anterioridad, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en términos de los datos por Área Geostatística Básica Urbana en la zona norte del mismo municipio existían 229 mil 873 habitantes.

#### d) Censo agropecuario

No existe actividad agropecuaria en la zona por tratarse de una comunidad eminentemente urbana.

#### e) Censo comercial

Los documentos en estudio señalan que se cuenta con 10 mercados públicos municipales y 8 tianguis, así como con un promedio de 10 mil establecimientos mercantiles privados de diferentes giros comerciales, además de dos tiendas de autoservicio y tres centros comerciales y siete sucursales bancarias.

El nombre de cada uno de los mercados públicos son:

- "Jorge Jiménez Cantú" colonia Valle de Aragón 1ª. Sección.
- "Josefa Ortiz de Domínguez" colonia Valle de Aragón 1ª. Sección.
- "Gral. Lázaro Cárdenas" Valle de Aragón 2ª Sección.
- "Salomón Jiménez" colonia Campestre Guadalupeana.
- "José María Morelos y Pavón" colonia Campestre Guadalupeana.
- "Vergel de Guadalupe" colonia Campestre Guadalupeana.
- "Jardines de Guadalupe" colonia Campestre Guadalupeana.
- "Carlos Viñas Paredes" colonia Emilio Chuayffet.
- "Doctor Gustavo Baz Prada" colonia Impulsora Popular Avícola.
- "Solidaridad" colonia Plazas de Aragón.
- "José María Salcedo Carrión" colonia Bosque de Aragón.
- "José Luis Salcedo Solís" colonia Bosque de Aragón.
- "Benito Juárez" colonia Ciudad Lago.
- "Eleazar García Rodríguez" colonia Ciudad Lago.
- "Veinte de noviembre" colonia Prados de Aragón.
- "José Lucio Ramírez Ornelas" colonia Prados de Aragón.

<sup>377</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México

"Plaza del Carmen" colonia Plazas de Aragón.  
"Nuevo Nezahualcóyotl" colonia Ciudad lago".<sup>378</sup>

En relación a los lianguis, estos se realizan en las siguientes colonias:

Joyas de Aragón (día sábado)  
Vergel de Guadalupe (día viernes)  
Campestre Guadalupe (día martes)  
Ampliación Campestre (día domingo)  
Ciudad Lago (día domingo)  
Impulsora popular avícola y Valle de Aragón 2ª Sección (día domingo)

Censo industrial

La propia iniciativa refiere que existen veinte bodegas industriales. La microindustria es abundante, sin embargo la mayoría no está manifestada por operar a nivel familiar.

f) Perímetros y límites territoriales.

El municipio cuya creación proponen los peticionarios, se encuentra conformado por la actual zona norte del Municipio de Nezahualcóyotl, del cual será segregado, que de acuerdo con la iniciativa en consulta abarca una extensión territorial aproximada de diecisiete kilómetros cuadrados, y estaría delimitado, sin que haya necesidad de mover las actuales líneas divisorias del municipio de Nezahualcóyotl y sin afectar territorio alguno de otro municipio colindante o del Distrito federal.

La superficie poblada comprende las siguientes colonias: Valle de Aragón Primera Sección, Campestre Guadalupana, Ampliación Campestre, Jardines de Guadalupe, Vergel de Guadalupe, Joyas de Aragón, Valle de Aragón Segunda Sección, Plazas de Aragón, Impulsora Popular Avícola, Emilio Chuayffet, Prados de Aragón, Las Armas, Bosque de Aragón, Unidad Antonio Alzate, Ciudad Lago, Ampliación Ciudad Lago, Ampliación ciudad Lago Comunicaciones A. C., y Canal de Sales. De este total de colonias, solo Canal de Sales es irregular y sin servicios públicos.

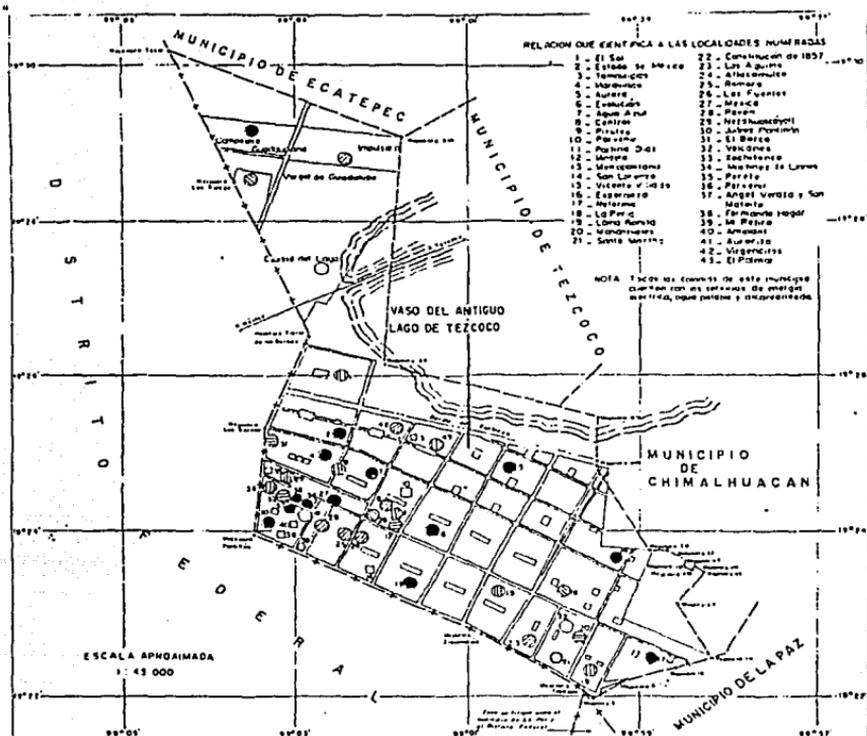
Además de estas colonias, el nuevo municipio dispondría de una superficie de terreno aproximada de 6 kilómetros cuadrados, propiedad federal, que pertenece al proyecto Lago de Texcoco y se localiza al oriente del área poblada, colindando con el municipio de Texcoco, lugar donde se propone se ubique el panteón municipal, un parque deportivo y, de considerarse necesario, el rastro municipal. A la fecha una parte de ese terreno se utiliza como campos de fútbol.

La región que mencionamos cuenta con una cantidad muy superior al mínimo de habitantes que exige al efecto el artículo 3º en su fracción II de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México y forma un solo centro de población, identificado en sí mismo, con problemas y objetivos comunes, y cuyo territorio quedará inscrito en el siguiente polígono:

En el extremo noroeste de la colonia del Sol, se encuentra la planta de tratamiento de aguas negras ubicada al costado de la Alameda Oriente del Distrito federal, donde se localiza la mojonera

<sup>378</sup> Movimiento Ciudadano Pro Municipio de Aragón, O. N. G.

denominada Tlatel de los Barcos; a partir de este punto prosigue la línea que sirve de límite con el Distrito federal hacia el poniente, con el lindero de la planta de tratamiento de aguas negras antes mencionada, hasta alcanzar el lindero del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez", en su intersección con el trazo virtual de la Línea Linares, prosiguiendo por dicho trazo cruza los terrenos de la terminal aérea ya mencionada, hasta el eje de la calle 14 Oriente de la colonia Cuchilla del tesoro, siguiendo por dicho eje para continuar por el de la calle 701, el de la avenida 412 y el de la lateral periférico, hasta su intersección con el eje de la avenida Taxímetros, en donde la línea retoma el trazo de la Línea Linares, hasta el eje de la avenida central; a partir de aquí el límite continua con el mismo rumbo por el eje de las calles Villa Cacama y Cancún, hasta llegar a la barda de los talleres de la ExRuta 100, de donde la línea continua por la línea linares, hasta el cruce con el eje de la avenida uno; de este punto la línea prosigue hacia el noroeste por el eje de la avenida Veracruz, hasta su intersección con el eje de la avenida Valle Alto; de aquí la línea prosigue por el eje de la avenida Valle Alto hacia el noreste, hasta su intersección con el eje del Río de los Remedios, a partir de este punto hacia el oriente sobre el eje del Río de los Remedios colindando en toda esta extensión con el municipio de Ecatepec, hasta llegar a la mojonera XVI donde hacen vértice las limitrofes en los municipios de Ecatepec, Texcoco y Nezahualcóyotl; de este punto parte una línea recta hacia el sur con extensión de 5,450 metros, en cuyo extremo esta la mojonera XV, colindando en toda esta extensión con el Municipio de Texcoco. Hasta aquí son los límites que actualmente tiene el municipio de Nezahualcóyotl en cuanto a la zona norte, conforme al convenio de límites realizado entre el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal en el año 1993. Solamente para delimitar y cerrar lo que será el nuevo municipio, se trazará de la mojonera XV una línea recta hacia el poniente hasta llegar a la mojonera Tlatel de los Barcos que fue el punto de partida.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL

ZONA NORTE

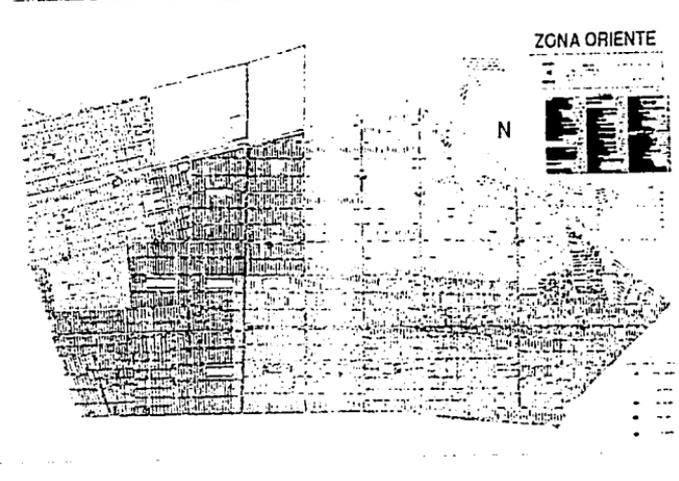
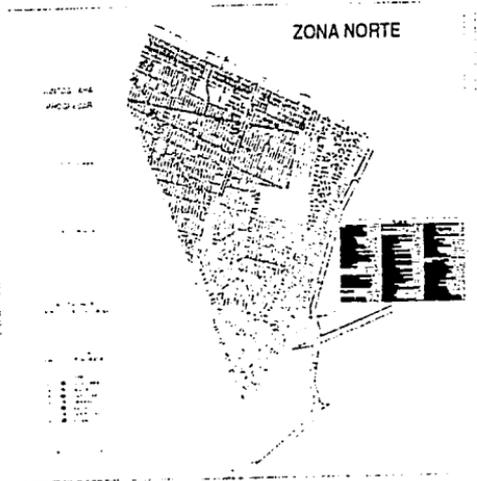
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CABECERA MUNICIPAL ó ZONA ORIENTE

380

<sup>380</sup> Nezahualcóyotl Monografía Municipal, op. cit. Pág. 30.

# Departamento de Catastro Municipal de ciudad Nezahualcóyotl



381

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>381</sup> Departamento de Catastro Municipal de ciudad Nezahualcóyotl

IV.- Monto aproximado de los ingresos y egresos que pueda tener la hacienda pública municipal.

A efecto de solventar esta condición, los peticionarios mencionan en la iniciativa que estiman unos ingresos municipales del orden de 31 millones de pesos anuales, más las aportaciones estatales y federales, cantidades que serán suficientes para sacar del atraso a esta zona, aplicando un estricto control fiscal y manejo adecuado de sus recursos.

En relación a las requisitos que a los ciudadanos impone la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, en su artículo 81, éstos deberán cumplir con lo siguiente:

"Artículo 81.- Las iniciativas de ley o decreto deberán cubrir los siguientes requisitos:

I.- Presentarse por escrito, firmadas por él o sus autores y serán entregadas a la Secretaría de la Legislatura o de la Diputación Permanente, a la Oficialía Mayor o quien esté legitimado para ello.

II.- Contener exposición de motivos, en las que se expresará el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten y de ser posible, las consideraciones jurídicas que las fundamenten.

IV.- Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición".<sup>382</sup>

En cuanto a lo anterior, consideramos que se encuentran satisfechos plenamente en la iniciativa, con excepción de que de ésta ni de sus antecedentes, no se deduce que los interesados hayan exhibido constancia alguna que demuestre que hubiesen acreditado con documento alguno su calidad de ciudadanos del Estado de México; sin embargo, esta formalidad pueden cumplirla en cualquier momento, motivo por el cual consideramos que los peticionarios han cumplido satisfactoriamente con los requisitos que señala la disposición en comento.

Con base en todo lo antes reseñado, podemos reafirmar, como ya lo señalamos, que los ciudadanos requirentes satisfacen parcialmente los requisitos que señalan los ordenamientos legales referidos con anterioridad y, consecuentemente, corresponde ahora entrar al estudio del trámite al cual será sometido la iniciativa de que se trata.

Para el desempeño de sus atribuciones, de acuerdo con lo señalado en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, la Legislatura cuenta con comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités; en esa virtud, "el 22 de septiembre de 1998 se registró la iniciativa en comento y se remitió para su estudio y dictamen a las comisiones de dictamen de legislación y administración municipal, de legislación y de gobernación, para en su oportunidad, presentar al pleno legislativo el dictamen correspondiente",<sup>383</sup> en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 70 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México y 72 y 84 de la ley en consulta y, mismos que a la letra dicen:

<sup>382</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

<sup>383</sup> Tomado de: Diario de los Debates, 22 de septiembre de 1998, Páginas 181 a 191.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

\*Artículo 68.- La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos.

Artículo 70.- Las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a la Legislatura, pasarán desde luego a las comisiones de dictamen correspondientes.

Artículo 72.- Las comisiones de dictamen tendrán como funciones estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar los dictámenes o informes, debiendo dar cuenta de ellos al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.

Artículo 84.- Las comisiones a las que sean remitidas las iniciativas o asuntos presentados a la Legislatura, harán llegar su dictamen al Presidente dentro de los quince días siguientes de haberlas recibido, para el efecto de su presentación a la Asamblea; si esto no fuere posible, deberán solicitar a la Presidencia una prórroga que les será concedida hasta por igual término y por una sola vez, salvo que por acuerdo de la Asamblea se les conceda un plazo mayor. Si en el plazo señalado no presentan el dictamen, el Presidente nombrará una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días. Cuando las leyes establezcan plazos, las comisiones se sujetarán a ellos".<sup>384</sup>

Para la elaboración del dictamen de que se trata, la Legislatura podrá requerir al Ejecutivo del Estado, a las autoridades municipales o a los ciudadanos requirentes, la información adicional que estime pertinente para decidir sobre la creación del municipio, con independencia de que podrá oír, entre los anteriores, a las autoridades municipales sobre el beneficio o perjuicio que, en su caso, originara la erección del municipio, tal como previene el artículo 6º de la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México, mismo que a la letra dice:

"Artículo 6º.- La Legislatura del Estado podrá solicitar al Ejecutivo del Estado, a las autoridades municipales o a los ciudadanos requirentes, los datos adicionales que estime necesarios para resolver sobre la creación del municipio; pudiendo oír a éstos sobre la conveniencia o inconveniencia sobre la erección del nuevo municipio".<sup>385</sup>

La disposición anterior, adquiere relevante importancia, toda vez que la opinión de las autoridades del municipio afectado, en su caso, desde nuestro particular punto de vista, constituye el ingrediente político que determinará el sentido de la resolución que adopte la Legislatura del Estado, sobre todo si lo observamos a la luz de un gobierno dividido como lo es el Estado de México, en el que el titular del Poder Ejecutivo del Estado, es militante del Partido Revolucionario Institucional, mientras que en el Poder Legislativo ninguno de los partidos políticos ahí representados por sí solo tiene mayoría; luego entonces, el criterio político, entre otros, que exigen la Constitución de la entidad y la ley de la materia para crear municipios, será determinante en el asunto que nos ocupa, dada la importancia política electoral del Municipio de Nezahualcóyotl.

<sup>384</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>385</sup> Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, toda vez que la iniciativa en estudio fue turnada a tres comisiones de dictamen, éstas deberán trabajar unidas y pronunciarse en un solo dictamen por mayoría de votos de sus integrantes, ya sea en sentido positivo o negativo o, en su defecto, acordar su remisión a la reserva o su devolución, en el supuesto de que la iniciativa no contiene, a su juicio, los elementos suficientes para emitir su dictamen, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 75 y 77 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado, mismos que a la letra dicen:

"Artículo 75.- Cuando un asunto sea turnado a varias comisiones, éstas trabajarán unidas y emitirán un solo dictamen por mayoría de votos de sus integrantes. Los dictámenes serán aprobatorios o desaprobatorios.

Artículo 77.- Cuando las comisiones consideren que no existen los elementos suficientes para dictaminar sobre un asunto, o que no es oportuno la emisión del dictamen, podrán acordar se remita a reserva o sea devuelta la iniciativa, informando de ello a la Asamblea para la discusión en su caso".<sup>386</sup>

Por otra parte, el dictamen correspondiente deberá presentarse por escrito, en el que constará una síntesis de la iniciativa, los razonamientos relacionados con el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo establecidos en las leyes relativas y/o la propuesta de enmiendas a la misma y sus puntos resolutivos, así como el proyecto de decreto respectivo, hecho lo cual será remitido al Presidente de la Legislatura, para su presentación a la Asamblea, tal como lo disponen los artículos 78 y 80 del reglamento antes invocado, mismos que a la letra dicen:

"Artículo 78.- Los dictámenes se presentarán por escrito y contendrán una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran, las consideraciones sobre si reúnen los requisitos de forma y fondo; en su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa; los puntos resolutivos, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones del asunto respectivo; y, el texto del proyecto de ley o decreto.

Artículo 80.- Concluido un dictamen, el presidente de la comisión lo remitirá al Presidente de la Legislatura, quien dispondrá su presentación a la Asamblea".<sup>387</sup>

La discusión de la iniciativa, se abrirá primero en lo general, y aprobado en este sentido, se hará después en lo particular, tal como lo dispone el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, y se efectuará en la forma y términos que al efecto señala el Reglamento del Poder Legislativo en sus artículos 90 y 92 mismos que a letra dicen:

"Artículo 87.- La discusión de los asuntos sometidos a la consideración y resolución de la Asamblea, se abrirá en lo general, después en lo particular y se desarrollará conforme a las disposiciones del reglamento".<sup>388</sup>

"Artículo 90.- Tratándose del dictamen de una iniciativa de ley o decreto, el presidente lo someterá a discusión, primero en lo general, y solo aprobado en este sentido, lo hará en lo particular respecto a

<sup>386</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>387</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>388</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los artículos y fracciones que para el efecto hayan sido separados. Cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

Artículo 92.- Cuando un proyecto de ley o decreto fuere aprobado en lo general y no hubiese discusión en lo particular, se tendrá por aprobado, sin necesidad de someterlo a nueva votación, previa declaratoria del presidente".<sup>389</sup>

La resolución que llegara a dictarse en el presente asunto, deberá acordarse por mayoría de votos de los diputados presentes y su votación será nominal, tal como lo ordenan los artículos 54 de la Constitución de la entidad, 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, en relación con los numerales 113, 115, 117, 120 y 122 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, mismos que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 54.- La votación de las leyes y decretos será nominal".<sup>390</sup>

"Artículo 88.- Todas las resoluciones de la Legislatura se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo disposición expresa en otro sentido".<sup>391</sup>

"Artículo 113.- La votación nominal, se efectuará de la siguiente manera:

I.- Cada miembro de la Legislatura, comenzando por los diputados ubicados a la izquierda de la directiva y continuando por filas, puesto de pie dirá en voz alta su apellido o apellidos y nombre si fuere necesario para distinguirse de otro, agregando la expresión "sí" o "no" según el sentido de su voto a favor o en contra;

II.- Un secretario de la directiva, anotará los votos a favor y en contra del asunto sujeto a votación, auxiliado en su caso por otro secretario;

III.- Concluido este acto, el mismo secretario preguntará dos veces en voz alta, si falta algún diputado por emitir su voto, y no faltando ninguno se procederá a recabar el del presidente;

IV.- El secretario hará enseguida el cómputo de los votos e informará el resultado al presidente.

En el presente artículo nos explica en que orden los diputados deben emitir sus votos, sin importar el sentido de su voto, además de que existe un secretario que es quien realiza en conteo de los votos para después informar al presidente de la cámara con el fin de dar el resultado final.

Artículo 115.- El voto de los diputados es personal e indelegable, por lo que durante la votación, deberán permanecer en el salón de sesiones. Para efectos del cómputo, la abstención se sumará al resultado mayoritario de la votación.

Esto quiere decir que en el caso de ausencia de cualquiera de los diputados, sin importar la fracción a la que pertenezcan su voto contará para el resultado mayoritario.

<sup>389</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>390</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>391</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Artículo 117.- Los diputados en las votaciones económica y nominal tienen la obligación de emitir su voto en forma afirmativa o negativa".

Es obligación de los diputados dar una respuesta en el sentido que fuere, que quiere decir esto, que no podrán abstenerse de dar su respuesta.

Artículo 120.- A solicitud de cualquier diputado, el presidente instruirá al secretario que haga constar el sentido en que aquel emite su voto.

El secretario por instrucción del presidente de la Cámara, emitirá su voto por él.

Artículo 122.- Después de cada votación y previo informe de la secretaría respecto del resultado del cómputo, el presidente hará la declaratoria que corresponda".<sup>392</sup>

Aprobado que sea el decreto de creación del nuevo municipio, la Legislatura comunicará su decisión al Gobernador del Estado para los efectos de su publicación y observancia, de conformidad con lo ordenado por el numeral 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, mismo que a la letra dice:

"Artículo 92.- Las leyes o decretos aprobados por la Legislatura, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia".<sup>393</sup>

Toda clase de leyes o decretos que hayan sido aprobados por la Legislatura del Estado, tendrán que ser del conocimiento del Gobernador para que como se menciona en el numeral 92 antes citado, se realice su promulgación, publicación y observancia.

"Artículo 7º.- En la creación de municipios, se evitará que los centros de población afectados, quebranten su unidad social, cultural o geográfica, se reduzca a menos de 40,000 los habitantes del o los municipios afectados o se disminuyan los ingresos de éstos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública".<sup>394</sup>

Esto quiere decir que, para que se pueda dar la creación de un nuevo municipio, no se tiene que afectar tanto social, cultural ni económicamente al municipio que se será segregado.

## 2. LAS POSTURAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En este apartado, para poderlo desarrollar tuve la oportunidad de entrevistarme con un diputado de cada Fracción Parlamentaria del Congreso Local del Estado de México, en algunos de los casos son coordinadores de la fracción del partido a que pertenecen, cuando sea el caso haré la mención, con el fin de que cada uno de ellos nos dijera cual es la posición que guarda su partido con respecto de la creación de este nuevo municipio.

<sup>392</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>393</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>394</sup> Ley para la Creación de Municipios del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La composición actual del Congreso Local del Estado de México se integra por 75 diputados, de los cuales 45 fueron electos bajo el sistema de mayoría relativa y los 30 restantes bajo el sistema de representación proporcional, fraccionados de la siguiente manera:

Partido de la Revolución Democrática (16 diputados)  
Partido Revolucionario Institucional (25 Diputados)  
Partido del Trabajo (2 diputados)  
Partido Acción Nacional (16 diputados)  
Fracción Legislativa Independiente (13 diputados)  
Partido Verde Ecologista de México (2 diputados)  
Partido Democracia social (1 diputado)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Dicha entrevista fue verbal y transcrita para ser analizada en esta investigación.

#### **PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)**

**DIPUTADO VALENTIN GONZALEZ BAUTISTA, Presidente de la Gran Comisión de la LIV Legislatura del Estado de México.**

El Partido de la Revolución Democrática, en opinión del Diputado Valentín González Bautista, Presidente de la Gran Comisión de la LIV Legislatura del Estado, se opondrá en su momento a la creación de un nuevo municipio en la zona norte del Municipio de Nezahualcóyotl, en virtud de que la integridad, fortaleza y unidad de los municipios debe ser garantizada como un mecanismo obligado para consolidar a esta instancia de gobierno como la piedra de toque del régimen republicano.

En adición a lo anterior –agregó– que se requiere considerar con objetividad y realismo las implicaciones de la iniciativa, y valorar si los niveles de inconformidad y contradicción existentes en la zona norte del municipio y las consecuencias que esta decisión tendría para la población en general y para el Partido de la Revolución Democrática en particular.

Asimismo, considera que es preciso fomentar la participación activa de la sociedad civil y, particularmente de la ciudadanía ajena a los intereses que sustentan a los grupos políticos, toda vez que a su parecer, en los promotores de la iniciativa existe una ausencia clara de espacios de participación con criterios reales de representatividad de cada colonia, y las actuales organizaciones cuentan con criterios de agrupación político-partidista y a éstos responden, más que a la asignación de un espacio de representatividad real e incluyente.

Con independencia de lo anterior, dijo justificar su postura, en razón de que en el Ayuntamiento ha existido una representación suficiente de la Zona norte, la cual no ha tenido ningún elemento de discriminación u obstaculización y, por lo tanto, no existe conflicto político alguno con los regidores de esta parte del municipio.

Por otra parte, como ex-presidente municipal de Nezahualcóyotl, sabe y le consta que los recursos financieros del municipio son suficientes para brindar atención a toda la población, además de existir en la actualidad las vías de comunicación suficientes para mantener completa y absolutamente comunicada a la zona norte con la Cabecera municipal.

Independientemente de lo anterior, sin precisar cuales, nos manifestó que en la zona norte existen instalaciones estratégicas de infraestructura para dotar de servicios a todo el municipio y permitir su separación contribuiría a dificultar la prestación de servicios a la población de la Cabecera municipal, sin dejar de reconocer que en la zona norte del municipio aún existen materias pendientes de saldar, tales como: abatir la inseguridad pública, mejorar los servicios públicos, garantizar el abastecimiento de agua potable y prevenir inundaciones, entre otros, sin que esto justifique la creación de un nuevo municipio.

Para ratificar su postura, adujo que en la zona norte como en el resto del municipio persisten criterios de confrontación y competencia política y partidista, motivo por el cual no se puede considerar como un verdadero, legítimo y arraigado movimiento social para crear el municipio de Aragón.

Además de lo anterior, añadió que de constituirse como municipio la zona norte de Nezahualcóyotl, implicaría para el resto de la localidad y, en su caso, del nuevo municipio, la reducción de los ingresos del Ramo 33, en virtud de la disminución de la población y los diferentes niveles de marginalidad existentes.

Por otra parte, adujo como un elemento más a analizar, sería el de considerar que el crecimiento poblacional ha agotado la reserva territorial de la zona norte, por lo que carecería, en principio, de espacios para el confinamiento de los desechos sólidos.

Por lo que refiere el Diputado Valentín González Bautista, nos queda claro que su partido no está de acuerdo con la creación del Municipio de Aragón, ya que para su partido el interés de la creación de éste municipio se debe más que nada a intereses políticos y no tanto a un verdadero movimiento social por lo cual no existen problemas con los habitantes de la zona norte, entonces si naciera este municipio habrían problemas como sería la reducción de los ingresos del Ramo 33 que el gobierno federal otorga al municipio, ya que se reduciría la población del municipio, en atención a lo argumentado por el señor diputado, puedo entender que una de las razones por la cuales se opondrían a la creación de este nuevo municipio, es por que su partido se encuentra en este momento gobernando el municipio de ciudad Nezahualcóyotl y al Partido de la Revolución Democrática no le convendría que en este momento se dividiera el municipio por intereses propios a su partido.

## **PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)**

### **DIPUTADO ARTURO OSORNO SANCHEZ**

El Gobernador asumió un compromiso político al ofrecer a la ciudadanía de la Zona Norte de Nezahualcóyotl, durante su campaña política la creación de un nuevo municipio en la Zona Norte de Nezahualcóyotl, sin embargo por la actual composición de la Cámara de Diputados del Estado, no resulta conveniente desde el punto de vista político pues no hay que olvidar que el municipio de Nezahualcóyotl incluida la zona Norte es gobernada por el Partido de la Revolución Democrática y este cuenta con un número de 16 de Diputados en el congreso local.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte me comentó que en una encuesta arrojó como resultado que las preferencias electorales resultaron favorables al Partido Acción Nacional quien cuenta con 29 diputados al congreso Local pero de estos 13 se han declarado independientes y por tanto votan en contra de todo lo que favorezca al Partido Acción Nacional.

Por otra parte, la Ley para la Creación de Municipios, establece que la Legislatura podrá oír entre otros a las autoridades municipales por lo que resulta obvio que la autoridad municipal en funciones estaría en contra de la creación de dicho municipio, además, no hay que olvidar que el ejecutivo del Estado valorará la necesidad de contar con los votos del Partido de la Revolución Democrática para otros asuntos.

Por otro lado, pudiera presentarse el caso de ingobernabilidad del Nuevo Municipio, ante la oposición para la creación de dicho Municipio, del partido en el Gobierno Municipal.

Los ciudadanos promoventes de la iniciativa para la creación del Nuevo Municipio están identificados plenamente como militantes y simpatizantes del Partido Acción Nacional por lo que resulta inviable desde el punto de vista la creación del Nuevo municipio al menos en la Legislatura en funciones pero que tal vez si la composición de la Cámara de la próxima legislatura es favorable al Partido Revolucionario Institucional que gobierna el Estado de México.

El Diputado Arturo Osornio Sánchez refiere que efectivamente hubo un compromiso de campaña del señor Gobernador Arturo Montiel Rojas para la creación de este nuevo municipio, pero por la composición del Congreso Local en este momento es imposible cumplir con dicha promesa, ya que en la Cámara el Partido Acción Nacional cuenta con 29 diputados además de que en ciudad Nezahualcóyotl gobierna el Partido de la Revolución Democrática y este desde luego se opondría rotundamente, lo que a nuestro entender lo que quiso decir el señor diputado es que si no se ha creado este municipio es por que existen demasiados intereses políticos tanto para su partido como para los demás partidos políticos.

#### **PARTIDO DEL TRABAJO (PT)**

##### **DIPUTADO OSCAR GONZALEZ YAÑEZ, Coordinador de la Fracción Parlamentaria.**

El Partido del Trabajo está de acuerdo en principio con la creación del nuevo municipio de Aragón, por que, en su opinión, está clara la necesidad de su creación, en la inteligencia de que, en su oportunidad, la fracción parlamentaria que representa, aún cuando tenemos conocimiento de que un gran sector de la población está de acuerdo con la iniciativa, solicitará se lleve a cabo una consulta en la zona norte del municipio de Nezahualcóyotl, a través de un referéndum, a efecto de que la población se exprese y que, de aprobarse está petición, propondrá que lo prepare, organice y ejecute el Instituto Electoral del Estado de México; simultáneamente a lo anterior, agregó que deberá analizarse con especial cuidado el aspecto de orden económico, a fin de valorar que los ingresos del nuevo municipio no afecte la economía del actual municipio, ya que tendrán que dividirse entre los dos municipios los ingresos no sólo de las participaciones federales, sino también de aquellos derivados de los programas federales orientados al fortalecimiento de los municipios.

Adicionalmente, expresó simpatizar con los promoventes de la iniciativa, por tratarse de un movimiento sano y plural que lamentablemente está contaminado por opiniones políticas, con

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

independencia de que las autoridades municipales de la cabecera no tienen capacidad o les ha faltado voluntad política para mejorar la prestación de los servicios públicos en la zona donde residen los promoventes de la iniciativa; a demás, en su opinión la relación real entre las autoridades de la cabecera con los habitantes de la zona norte son de hecho inexistentes, ya que todos los trámites de carácter administrativo municipal lo realiza en la delegación " Carlos Hank González" considerada por los vecinos como su propia cabecera municipal.

La postura del Diputado Oscar González Yañez y de su Partido es de aceptación a la creación del nuevo municipio y votarían a favor de que se dividiera la zona norte de la Cabecera Municipal, ya que tienen conocimiento de que las relaciones entre las autoridades de la cabecera y los habitantes son inexistentes, opinamos que la posición de ellos está un poco mas inclinada al beneficio de la comunidad que al beneficio propio, pero tal vez su postura podría reorientarse en cuando se den votos de la iniciativa.

#### **PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)**

**DIPUTADO JULIAN ANGULO GONGORA, Coordinador de la Fracción Parlamentaria.**

Este legislador nos aseguró que la creación de municipios, en estricto sentido, debe obedecer a aspectos de corte político, pero nunca a situaciones emprendidas por los ciudadanos de una comunidad. Que en el caso que nos ocupa, comprende y entiende, que muchas veces los candidatos a cargos de elección popular se ven presionados a asumir compromisos, sin hacer un análisis previo; es decir, sin valorar si aquello conviene a la comunidad y, desde luego, por razones de competencia política, resulta sumamente difícil hacer a un lado el interés personal e inclinarse siempre por lo que beneficie a la sociedad.

Que en razón de lo anterior, a su juicio, el Gobernador del Estado de México siente que van a presentarse conflictos políticos y que por esa causa no ha promovido la iniciativa correspondiente.

Asimismo, reconoció que no es un problema menor el olvido en que las autoridades municipales tienen a la población de la zona norte de Nezahualcóyotl, con independencia de la inseguridad pública que prevalece en la zona.

Finalmente, nos expresó que la fracción legislativa que representa analizará la iniciativa formulada por los ciudadanos con seriedad y responsabilidad en su momento, pero que el voto de acción nacional, será en sentido positivo, siempre y cuando los interesados reúnan todos y cada uno de los requisitos que para la creación de municipios exige la ley de la materia.

El Diputado Julián Angulo Góngora a nuestro parecer fue sincero en su opinión de que es difícil hacer a un lado el interés personal para poderse inclinar a lo que beneficie a la sociedad, y esto tal parece que es imposible que ocurra en nuestro país ya que como todos sabemos nuestros gobernantes actúan conforme a lo que mas les convenga.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**FRACCION LEGISLATIVA INDEPENDIENTE****DIPUTADO DOMINGO DE GUZMAN VILCHIS, Coordinador de la Fracción Parlamentaria.**

Nos afirmó que del estudio que ha hecho de la iniciativa de que se trata, que afectaría al municipio de Nezahualcóyotl, considera que la aspiración pudiera ser legítima, si ésta hubiera sido promovida por la sociedad civil, pero no así la impulsada por los partidos políticos, como es a su juicio la que se comenta; sin embargo, nos hizo notar que la fracción que representa se pronunciaría en sentido afirmativo siempre y cuando el ayuntamiento de Nezahualcóyotl exprese a través de un acuerdo de cabildo su conformidad con lo solicitado por los autores de la iniciativa, ya que de lo contrario se convertiría en un problema político.

En cuanto al futuro de la iniciativa, nos manifestó que desde su particular punto de vista, ésta será aprobada, pero que esto se dará cuando la población ajena a los intereses políticos se exprese por escrito y con manifestaciones públicas que presionen a los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de hacer notar al menos que están enterados y que les interesa su independencia política del municipio al que pertenecen, ya que en su opinión, los habitantes de la zona norte del municipio, durante su corta historia no han sido capaces de hacer escuchar su voz.

El Diputado Domingo de Guzmán Vilchis, en nuestra opinión su postura es que si se de la creación del nuevo municipio, siempre y cuando no se susciten problemas entre partidos, por lo que entendemos que para que su partido otorgue voto afirmativo a la creación de este nuevo municipio todos y cada uno de los partidos que integran la cámara estén de acuerdo en conjunto con los habitantes de la zona norte.

**PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO****DIPUTADO VICTOR MANUEL FLORES PEREZ, Coordinador de la Fracción Parlamentaria.**

Este representante popular nos aseguró que la solicitud para la creación de un municipio en el Estado de México, presentada por vecinos de Nezahualcóyotl, es un asunto delicado, porque los partidos políticos ven en este asunto intereses partidistas y no los intereses de la comunidad.

Que el partido político al que pertenece, está de acuerdo en la creación del nuevo municipio, en virtud de que las autoridades municipales de Nezahualcóyotl, históricamente no han podido o no han querido atender las demandas de la población de la mejor manera y esto indudablemente, nos dijo, justifica la erección del nuevo municipio; sin embargo, consideró como insalvable la cuestión política con el ayuntamiento, ya que éste no va a permitir la creación de un municipio donde pudieran gobernar partidos ajenos al de la revolución democrática, pero que está cierto que, en su momento, las negociaciones en la cámara para la designación del ayuntamiento provisional reorientará el sentido de la votación de la iniciativa.

En mi opinión la posición del Diputado Víctor Manuel Flores Pérez es de entero beneficio a la comunidad de la zona norte, ya que el afirma estar de acuerdo con la solicitud de la comunidad, por lo cual votaría a favor de la creación del Municipio de Aragón, por lo que alcanzamos a notar en los comentarios del señor diputado es que el partido verde votará a favor de lo que mas convenga a la Zona Norte.

## PARTIDO DEMOCRACIA SOCIAL

### DIPUTADA MARIA ROSALBA RAQUEL RUENES GOMEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Desafortunadamente nunca se pudo lograr una entrevista con el representante popular de este partido, ya que en distintas ocasiones nos negó una entrevista y como ella es la única representante de su partido en el congreso, jamás conocimos su postura.

Algunos diputados no nos permitieron entrevistarlos, pero consideramos que tenemos la postura de los partidos más importantes en el Congreso.

### 3. LA DISCUSION CIUDADANA

En relación a un estudio elaborado por profesores y alumnos de la Escuela Nacional de Estudios profesionales "ENEP ARAGON" afirman que los habitantes de la Zona Norte opinan que prácticamente no se encuentran integrados al municipio de Nezahualcóyotl, en un sentido espacial y como se puede observar en el plano que exhibimos en el presente trabajo, queda separada y distanciada de la cabecera municipal, pues sus colindancias mas amplias son con los municipios de Ecatepec y Texcoco del Estado de México y con las Delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza del Distrito Federal

Para los habitantes de la Zona Norte no existe ningún rasgo de identidad con el municipio de Nezahualcóyotl, ya que para ellos jamás han sido parte de él, debido al poco interés del Ayuntamiento en mejorar la calidad de los servicios públicos.

El acelerado proceso de deterioro de la infraestructura y el equipamiento urbano debido a la falta de mantenimiento, han provocado la demanda de la población por constituirse en un espacio con una imagen urbana e identidad propia.

Por todas estas razones de acuerdo a una encuesta realizada por la ENEP ARAGON con los habitantes de la Zona Norte, la gente ya no quiere pertenecer al municipio de Nezahualcóyotl, según lo que establece la encuesta hecha a por dicha institución se entrevistaron a 2,100 personas, lo cual implica un cierto grado de confiabilidad, ya que estos cuestionarios fueron repartidos en las 19 colonias de la zona norte del municipio de Nezahualcóyotl.

Se les preguntó a los entrevistados si querían seguir perteneciendo al municipio de Nezahualcóyotl y si no, a donde querían pertenecer, lo cual respondió "el 38.8 % de la población desea formar parte del Distrito Federal, una mínima parte el 3.7 % de los residentes requiere pertenecer al municipio de Ecatepec, el 11.9 % de los encuestados prefiere continuar en el municipio de Nezahualcóyotl, el 4.8 % no especificó, el 24.6 % le es indiferente a donde pertenecer y el 16.2 % desea que se erija en un nuevo municipio del Estado de México".<sup>395</sup>

En base a lo anterior observamos que la opinión en su mayoría de los habitantes de esta zona, ya no quieren seguir perteneciendo al municipio de ciudad Nezahualcóyotl, ya que al parecer y por las respuestas de los ciudadanos, encontramos que los tienen en un casi absoluto olvido y esto lo

<sup>395</sup> Desarrollo y Marginalidad Urbana (Caso Zona Norte del Municipio de Nezahualcóyotl), Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinador Fernando Palma Galván, año de elaboración 1999.

podemos constatar en tan solo ver en la pésima calidad de sus servicios públicos y es por esto que les gustaría separarse de dicho municipio y ya sea formar parte del Distrito Federal o constituirse en un nuevo Municipio en el Estado de México.

En adición a lo anterior, la Legislatura podrá convocar a los sectores sociales, con la finalidad de obtener sus opiniones y puntos de vista, en relación con la iniciativa en estudio, tal como lo previene el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, mismo que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 37.- La Legislatura podrá realizar foros de consulta y audiencias con el propósito de recabar opiniones, puntos de vista y aportaciones de los diversos sectores de la sociedad, en relación con iniciativas de ley o decreto, previa determinación del procedimiento en la convocatoria respectiva".<sup>396</sup>

#### 4. VIABILIDAD DE LA CREACION DE UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

Del examen de la iniciativa se desprende que los ciudadanos requirentes cumplen parcialmente los presupuestos de los artículos 3, 5 y 7 de la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado, toda vez que de su lectura se advierte que no se dispone de terrenos destinados para el estacionamiento, reparación y mantenimiento de los vehículos destinados a la prestación de los servicios públicos municipales, así como para el depósito final de los desechos sólidos que genere la población del nuevo municipio, ni de una planta de tratamiento de aguas residuales; de panteón y rastro municipales, sin que lo anterior, en estricto derecho pueda servir de argumento para que la Legislatura del Estado resuelva desechar la iniciativa, toda vez que de ésta se desprende que existe dentro del territorio del municipio cuya creación se promueve, un terreno de propiedad federal de aproximadamente seis hectáreas de superficie, utilizado actualmente como campos de futbol, en el cual podrían llevarse a cabo las obras anteriores.

Lo antes anotado adquiere certeza jurídica, en virtud de que si bien es cierto que el referido inmueble es de propiedad federal, no es menos cierto que conforme a los artículos 57 y 58 fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, el dominio o uso de los bienes del dominio privado de la Federación es transmisible para atender necesidades sociales o para destinarlos a servicios públicos de los Estados y municipios, mismos que a la letra dicen:

"Artículo 57.- Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, Estatales y municipales. En este caso deberán ser incorporadas al dominio público.

Artículo 58.- Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

IV.- Donación a favor de los Gobiernos de los Estados o de los municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social".<sup>397</sup>

<sup>396</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

<sup>397</sup> Ley General de Bienes Nacionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el aspecto educativo, es innegable que existen los espacios indispensables para la impartición de la enseñanza, al contar con 14 jardines de niños y preprimarias oficiales, 19 primarias, 10 secundarias, 6 escuelas del nivel medio superior y la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Campus Aragón", además de 28 centros educativos particulares de diferentes niveles, que atienden a la población escolar de la zona.

En materia de salud, se satisfacen las necesidades de los habitantes al contarse con una clínica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, dos centros de salud dependientes del Instituto de Salud del Estado de México, una delegación de la Cruz roja Mexicana y clínicas y sanatorios particulares con la capacidad suficiente para atender los requerimientos de esa indole.

Para la procuración de justicia, existe un Centro de Justicia, que si bien sus espacios son limitados así ha venido funcionando hasta la fecha dentro de la unidad administrativa de la zona norte del municipio; sin embargo, deberá construirse otro con la capacidad y condiciones apropiadas para brindar ese servicio.

A mayor abundamiento, de la lectura de la iniciativa se deduce que la zona norte cuenta con servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público y urbanización, independientemente de la existencia de fuentes de trabajo derivadas de los establecimientos mercantiles y microindustrias localizadas en su territorio.

La iniciativa refiere la existencia de otros equipos de servicios públicos municipales, comunicaciones y transportes, logrados gracias a la colaboración irrestricta de los pobladores interesados en lograr un mejor medio de vida.

Estimamos que aun existen carencias, que falta mucho por hacer, pero también estamos conscientes de que con la creación de un nuevo Municipio, con vida independiente, con manejo autónomo de sus recursos y con autoridades propias, se logrará avanzar en el desarrollo económico y social de los habitantes asentados en el territorio que lo conforme.

Del análisis ponderado y cuidadoso de la iniciativa y los antecedentes del caso, se define que la segregación de territorio del municipio de Nezahualcóyotl, para integrar el que es motivo de estudio, así como las colonias asentados en él, no afectan el límite de población considerado en el artículo 7º de la Ley Reglamentaria de la Fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política Local y por otro lado no se quebranta unidad geográfica alguna, en virtud de estar dividido en territorio del municipio de Nezahualcóyotl en dos fracciones.

Por otra parte los 11 kilómetros cuadrados más los seis adicionales que, en su caso, conformarán el territorio del Nuevo Municipio, presentan una unidad geográfica no solo respecto a esa estructura urbana, sino también en cuanto a los centros de población existentes en el mismo y continuidad de vialidades y servicios públicos.

Indudablemente, la actividad comercial, la propiedad raíz y los servicios públicos con los que se cuenta, generarán los recursos necesarios para la buena marcha de la administración pública municipal respectiva y para la prestación adecuada de los servicios públicos, independientemente de los que se obtengan de los sistemas de coordinación fiscal y financiamiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La propuesta de que el municipio esté conformado por un solo centro de población y que éste sea la cabecera municipal, resulta apropiada si tomamos en cuenta que la densidad de la población es equilibrada u homogénea y que prácticamente todas sus colonias cuentan con todos los servicios públicos indispensables, en virtud de lo cual, deberá señalarse a la Colonia Campestre Guadalupana, lugar en donde se localiza el edificio delegacional, como el sitio idóneo para el asiento del gobierno municipal y para atender los trámites que implica la administración pública municipal y que por esas características debe tener la categoría política de ciudad.

La denominación de municipio, es acorde con lo que se ha venido utilizando para identificar a ese conglomerado humano asentado en la zona que se trata y es el llamado "Aragón".

En este contexto, consideramos que desde el punto de vista jurídico, demográfico, político, social y económico, los interesados han cumplido con los requisitos que la ley de la materia les exige y, por lo tanto, las probabilidades de decretarse la erección del nuevo municipio, en mi opinión, son elevadas, en virtud de lo cual la Legislatura del Estado deberá decretar la creación del municipio, señalar su cabecera municipal y dar a éstos el nombre correspondiente; y designar al ayuntamiento del nuevo municipio, a propuesta del titular del Ejecutivo estatal, en términos de lo dispuesto por la Ley para Creación de Municipios del Estado de México en sus artículos 8º y 9º, mismos que transcribo a continuación:

Artículo 8º.- Cumplidos los requisitos a que se refieren los artículos anteriores, la Legislatura procederá a decretar la creación del municipio, señalar su cabecera municipal y dar a éstos el nombre correspondiente.

De lo anterior se entiende que una vez que se hayan cubierto todos y cada uno de los requisitos, nacerá el nuevo municipio al cual inmediatamente se le señalará su cabecera y su denominación o nombre al municipio y a su cabecera municipal.

Artículo 9º.- El ayuntamiento del nuevo municipio será designado por la Legislatura a propuesta del titular del Ejecutivo, el cual fungirá hasta la fecha en que deba tomar posesión el que resulte electo en elecciones municipales que se realicen conforme a los plazos y términos señalados por las disposiciones electorales respectivas.

Con base en lo anterior, estoy convencido de que la resolución de la iniciativa en comento, de pronunciarse en sentido negativo u omitir su determinación, implicará necesariamente considerar fundadamente que se estarían privilegiando los intereses político partidistas y/o presumir el uso de la ley o su no ejercicio, para imponer barreras jurídicas a las necesidades y aspiraciones de los autores de la iniciativa y de quienes representan. Lo antes expresado, podrá advertirse de la postura que en el asunto guardan las diferentes fracciones legislativas, que trataremos en el siguiente apartado.

Para concluir, estimo que con la creación del municipio de que se trata se dará satisfacción a las peticiones y reclamos de los habitantes del territorio que lo conformará.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 5. PERSPECTIVAS DE LA PROPUESTA

Para que se logre la creación del Municipio de Aragón, depende a mi parecer de los partidos políticos que integran el Congreso Local del Estado de México, pero para que esto suceda necesitaremos que dichos partidos dejen a un lado sus intereses políticos.

Después de haber analizado la propuesta de los habitantes de la Zona Norte del Municipio de Nezahualcóyotl, la cual se observa que reúne todos y cada uno de los requisitos que la ley establece para la creación de un nuevo municipio, el conjunto de opiniones obtenidas en la encuesta, la postura de los representantes de los partidos políticos del Estado de México, puedo concluir que el futuro de la propuesta dependerá en gran parte de la presión que ejerzan los habitantes de esta zona del municipio de Nezahualcóyotl al Gobernador del estado, ya que como antes mencionamos dicho representante político fue quien hizo la propuesta de que se creara el Municipio de Aragón, para que a través de esta presión, el representante del Ejecutivo del Estado busque la forma de llegar a un acuerdo con el Congreso Local.

Como se observa en el apartado en el que se entrevistó a los diputados de las diferentes fracciones parlamentarias del Congreso Local del Estado de México, será de ellos la última palabra, ya que como se sabe serán los diputados quienes voten a favor o en contra de la creación de este nuevo municipio.

Al parecer de acuerdo a lo expresado por dichos representantes políticos el problema para que se dé la creación de este municipio, son los intereses políticos que existen entre ellos, mas que nada hablamos de quienes tienen mayor fuerza en la cámara como son el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática y no que sea inviable la creación de este nuevo municipio, a mayor abundamiento, como lo menciona el Partido de la Revolución Democrática se encuentra en este momento gobernando ciudad Nezahualcóyotl, por lo tanto dicho partido se opondría rotundamente a que se dividiera este municipio, por distintas razones, en primer lugar se le quitaría una gran parte de su territorio, otra muy buena razón es que el dinero que recibe de participaciones federales se reduciría, no podemos pensar que sea otra la razón por la cual el Partido de la Revolución Democrática se oponga a la fragmentación del municipio de Nezahualcóyotl, ya que como observo en mi estudio, conforme a lo manifestado por sus habitantes, tienen a la Zona Norte de este municipio en un completo olvido.

En tanto que el Partido Revolucionario Institucional afirma que ellos si votarán a favor de la creación del Municipio de Aragón, pero que desafortunadamente por la composición de la cámara en este momento es imposible cumplir con dicha promesa, ya que la mayoría en el Congreso la tiene el Partido Acción Nacional y la preferencia electoral en esta zona favorece al este partido, por lo tanto entendemos que dependiendo de la composición de la próxima Legislatura votarán a favor de la creación del Municipio de Aragón.

En tanto que el Partido Acción Nacional afirma que su voto será a favor del nacimiento del nuevo Municipio de Aragón pero que la iniciativa de los interesados debe reunir todos los requisitos que la ley exige, sin importar y dejando a un lado intereses políticos que puedan beneficiar a su partido, con el fin de beneficiar a la sociedad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como resulta de lo anterior, haciendo un análisis de la posturas de las diferentes fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, podemos afirmar que si se llegará a dar la creación del Municipio de Aragón, pero no en esta Legislatura sino tal vez en la siguiente, ya que si vemos un resultado global de las posturas de los partidos políticos, estos se encuentran a favor del nacimiento del municipio 125 del Estado de México.

Espero que la posición de los representantes del Congreso sea a favor de la comunidad de la Zona Norte, dejando a un lado intereses políticos que mejor convengan a su partido y en cuanto al futuro de esta propuesta, nos encontramos indudablemente a favor, ya que es innegable un cambio que beneficie a los habitantes de esta zona.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

I.- El municipio es la institución política- jurídica, la cual se integrará por un conjunto de personas que entre ellas comparten relaciones culturales, históricas y tienen un mismo idioma, quienes se encuentran asentados en un determinado territorio, el cual es gobernado por autoridades que se constituyen en un Ayuntamiento que se elige a través del sufragio universal y directo.

II.- De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la división política y administrativa de las entidades federativas, que en su conjunto integran la Federación mexicana; mientras que la Constitución particular del Estado de México, considera al municipio como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene jurisdicción en un cierto territorio, que es administrado por un Ayuntamiento que será elegido mediante elección popular directa.

III.- Definitivamente el origen del municipio lo encontramos en las culturas de la antigüedad; sin embargo, podemos decir que en Roma y Grecia surgen las bases de la organización del municipio mexicano, ya que en ambas sociedades se atendía la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios que proporcionen seguridad y administren los servicios públicos.

IV.- En nuestro país el Calpulli es el antecedente más remoto que tenemos del municipio, este podemos decir que era un municipio rural, pero que en sus rasgos es muy similar al municipio de la actualidad, ya que al igual que el municipio actual contaba con una población asentada en un área territorial delimitada, una autoridad y un grupo de funcionarios encargados de conservar el orden.

V.- El Estado de México, como entidad territorial de la Federación mexicana aparece en la Convocatoria para el "Congreso Constituyente Mexicano", expedida el 17 de noviembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa. Su integración formal se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824. Desde su erección hasta nuestros días, han regido su vida autónoma cuatro constituciones las de 1827, 1861, 1870 y 1917.

VI.- A partir de 1917 tanto a nivel federal como local nuestra legislación vigente contempla al municipio como base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados.

VII.- A partir de la Constitución del Estado de México de 1917, se han aprobado seis leyes orgánicas: las de 1919, 1940, 1950, 1957, 1973 y la actual de 1993, y observando a través de ellas la evolución y fortalecimiento del municipio mexicano a nivel local.

VIII.- La primera ley orgánica que es del año de 1919, se encargó de normar la vida político-administrativa de los municipios de la entidad. Dicho ordenamiento no hacía distinciones entre los tipos de municipios que en la época existían en el Estado de México, los cuales eran fundamentalmente rurales y semiurbanos y en menor medida urbanos.

IX.- Las leyes orgánicas de 1919 y 1940 establecían la facultad de la Legislatura para crear municipios, en los centros de población que por sí solos o unidos a otros tuvieran una población mínima de 2 mil habitantes y los recursos suficientes para cubrir las erogaciones que demandaran

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las diversas atenciones municipales y cuyas solicitudes debían dirigirse por conducto del Ejecutivo Estatal.

X.- En la Ley Orgánica de 1950, podemos observar un aumento en los requisitos para crear un nuevo municipio, en relación con los exigidos por las leyes orgánicas que le precedieron, pues exigía como requisito indispensable 10,000 habitantes, que el poblado que se escogiera para cabecera del nuevo municipio tuviera alfabetizados por lo menos al 50 por ciento de sus habitantes, además de precisar con exactitud los documentos que se debían acompañar a la solicitud respectiva y señalar las causas por las cuales se procedía a crear un nuevo municipio.

Por lo anterior, podemos concluir que los requisitos para crear un nuevo municipio, establecidos en la Ley que nos ocupa, son mas precisos o concretos y menos generales que los que estuvieron en vigor en las tres décadas anteriores.

XI.- Ya en la Ley Orgánica Municipal de 1957 se señalan que los requisitos, entre otros fueron, que se contará con un mínimo de 20 mil habitantes; disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demandara la administración municipal; que la cabecera del nuevo municipio contara con la infraestructura para el establecimiento de las oficinas públicas municipales y para la prestación de los servicios públicos, tales como escuela, cárcel, rastro y panteón, además de medios de comunicación telefónica, telegráfica o radiotelefónica con la capital del Estado; que el poblado escogido para ser cabecera del municipio estuviera debidamente comunicado con los demás centros de población que lo integran y, por último, que por lo menos el cincuenta por ciento de los asentados en la cabecera municipal estuvieran alfabetizados. Mientras que la Ley Orgánica Municipal de 1973 determina, entre otras cosas, que las solicitudes sobre la creación de municipios serían resueltas por la Legislatura del Estado. Es así como aparece la Ley Orgánica Vigente, la cual entra en vigor en el año de 1993. En esta encontramos bien establecidos y elaborados correctamente los requisitos para la creación de un nuevo municipio. A demás de que se encuentra apoyada por la Constitución del Estado y la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

XII.- La Ley para la creación de Municipios en el Estado de México, fue publicada el 22 de enero de enero de 1996, abrogando la Ley Reglamentaria de la Fracciones III y IV del Artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual establecía todo lo relativo a la creación de municipios y ahora con esta nueva ley se regulan los requisitos y el procedimiento para la creación o supresión de municipios, cabe señalar que no todos los estados de la República Mexicana cuentan en particular con alguna ley que regule la creación y supresión de municipios.

XIII.- En síntesis, puede advertirse que la creación de un municipio se debe hacer con base en criterios de orden demográfico, político, social y económico, resultando un obstáculo, el criterio político, dado que podrá oír sobre la conveniencia o inconveniencia sobre la erección del nuevo municipio a las autoridades municipales en funciones, además de que la composición de la actual Legislatura del Estado, no permite a ninguna de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso tomar una decisión por sí misma, pues ninguna fracción tiene la mayoría absoluta.

XIV.- El 20 de febrero de 1963, nace el municipio 120 del Estado de México, es decir ciudad Nezahualcōyotl, siendo este el primer municipio en el Estado de México elevado a la categoría de ciudad, debido a que contaba con una población aproximada de 100,000 habitantes, teniendo una

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

extensión territorial de 72 kilómetros 400 metros cuadrados, repartidos en dos fracciones totalmente separadas, siendo una de estas dos la "Zona Norte" la cual tiene una extensión de 18 kilómetros 700 metros cuadrados.

XV.- Debido a que Nezahualcóyotl se encuentra fraccionado en dos partes, los habitantes de la Zona Norte no tienen identidad con el municipio, ya que el ayuntamiento no tiene interés en mejorar la calidad de los servicios públicos para esta, el acelerado proceso de deterioro de la infraestructura y el equipamiento urbano debido a la falta de mantenimiento y la demanda de la población por constituirse en un espacio con una imagen urbana e identidad propias, nace la idea de separarse de Nezahualcóyotl y constituirse en el Municipio de Aragón.

XVI.- Por lo anterior, nuestro estudio consistió en estudiar la posibilidad de que se creara un nuevo municipio en el Estado de México, resultando que es viable la separación de la Zona Norte del Municipio de Nezahualcóyotl, ya que del estudio de la iniciativa se desprende que reúne casi todos los requisitos establecidos por la ley, ya que como lo vimos en el presente estudio no se cuenta con panteón, ni rastro municipal, pero que dentro del mismo municipio existe un terreno de seis hectáreas en el cual se podrían construir dichos servicios públicos, para así poder reunir todos los requisitos para la creación de este nuevo municipio.

XVII.- La iniciativa de los habitantes de la Zona Norte cumple parcialmente con los requisitos que la Ley establece, por lo cual estamos seguros de que no pasará mucho tiempo para que se dé el nacimiento de este nuevo municipio, esperando como lo anunciaron varios diputados, que en la siguiente Legislatura del Estado de México se erija el nuevo municipio, por lo tanto sería una injusticia, si es que por intereses políticos no se llegara a dar la erección del nuevo Municipio de Aragón, el número 125 del Estado de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFIA

### a) Libros

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Décimo Primera Edición 1993.

Alanís Boyzo, Rodolfo, La Evolución del Municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Consideraciones Históricas, editado por el Gobierno del Estado de México, año 2000.

Añorve Baños Manuel, Servicios Públicos Municipales, Editorial Porrúa, S. A., Última Edición 1998.

Barragán Barragán José Temas de Liberalismo Gaditano, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición 1978.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S. A., Sexta Edición, México 1985.

\_\_\_\_\_ Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A., Vigésima Tercera Edición 1991.

Castorena, Jesús, El Problema Municipal Mexicano, editado por BANOBRAS, México 1982.

García Luna, Margarita y Gutiérrez Arzaluz, Pedro, "Nezahualcōyotl Monografía Municipal", editado por el Instituto Mexiquense de Cultura, Primera edición 1999.

Garza, Sergio Francisco De la, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S. A., Décima Segunda Edición 1989.

Geraldo Venegas, Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, editado por la Secretaría de Gobernación, México 1986.

González Oropeza, Manuel, José María Luis Mora y la Creación del Estado de México. Leyes y Decretos del Estado de México, editado por el Congreso del Estado de México, Primera edición 2000.

Huitrón Huitrón, Antonio, "Miseria y Grandeza de una ciudad, Editado por el Gobierno del Estado de México, año de 1975.

Humboldt, Alejandro, Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. México, Editorial Porrúa, S. A., Última Edición 1978.

Martínez Carrasquedo, Otto, Vocabulario Municipal Básico, editado por FONDACOMUN, México, año de 1987.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., Décima Edición México 1990.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Primera Edición 1967.

Ochoa Campos, Moisés, El Municipio su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. México 1981.

\_\_\_\_\_ La Reforma Municipal, Editorial Porrúa S. A. México, 1968.

Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa S. A., Quinta Edición, México 2001

Robles Martínez, Reynaldo, Derecho Municipal, Porrúa S. A., Cuarta Edición, México 2000.

Romero Quiroz, Javier, El Estado de México. Marcos Históricos y Geográficos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, editado por el Gobierno del Estado de México, año de 2001.

Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa S. A. Tercera edición 1990

Sánchez y Sánchez, Gerardo, Panorámica Legislativa del Estado de México 1824- 1993. Editorial Toluca, México, 1993.

Santana Benhumea, Graciela, "Nezahualcōyotl, Crisol de Culturas" H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcōyotl 1996.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Editorial Porrúa, S.A., Edición Decimotercera 1995.

\_\_\_\_\_ Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición 1968.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1985, Editorial Porrúa, S. A., México 1988.

Torre Villar, Ernesto De la, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Primera Edición 1964.

Varios: Democratización Integral, Editado por la Secretaría de Gobernación, año 1983.

Varios: Desarrollo y Marginalidad Urbana (Caso Zona Norte del Municipio de Nezahualcōyotl), Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinador Fernando Palma Galván, año de elaboración 1999.

Varios: Desarrollo, Administración y Planeación Municipal. Toluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990.

Varios: La Revolución Mexicana a través de sus Documentos, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM, México 1987.

Varios: Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca Estado de México, 1992.

#### **b) Diccionarios, enciclopedias.**

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición 2001, Editorial Espasa.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A.; Cuarta Edición 1991.

Diccionario Pequeño Larousse, Editorial Larousse S. A., Edición 1991.

Enciclopedia Jurídica, OMEBA.

#### **c) Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gobierno del Estado de México 2002.

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de noviembre de 1919, Tomo XIII, Núm. 60.

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1920, Tomo XIV, Núm. 34

Diario Oficial de la Federación de fechas 5 de marzo de 1920, Tomo XVII, Núm. 54.

Diario Oficial de la Federación de fechas 17 de septiembre de 1921, Tomo XIX, Núm. 13.

Diario Oficial de la Federación de fechas 13 de marzo de 1922, Tomo XX, Núm. 60.

Diario Oficial de la Federación de fechas 11 de junio de 1929, Tomo LIV, Núm. 35.

Diario Oficial de la Federación de fechas 6 de junio de 1931, Tomo LXVI, Núm. 29.

Diario Oficial de la Federación de fechas 18 de septiembre de 1931, Tomo LXVIII, Núm. 14.

Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de octubre de 1931, Tomo LXVIII, Núm. 39.

Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de julio de 1932, Tomo LXXIII, Núm. 4.

Diario Oficial de la Federación de fechas 13 de diciembre de 1935, Tomo XCIII, Núm. 27.

Diario Oficial de la Federación de fechas 28 de marzo de 1936, Tomo XCV, Núm. 24.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, año 2002.

Ley Orgánica Municipal, Decreto No. 116 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo VIII, Toluca de Lerdo, 17 de septiembre de 1919.

Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo LXX, Número 45, Toluca de Lerdo, 2 de diciembre de 1950.

Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo LXXXIII, Número 43, Toluca de Lerdo, 29 de mayo de 1957.

Ley Orgánica Municipal, Gaceta de Gobierno del Estado de México, Tomo, CXVI, Número 5, Toluca de Lerdo, 18 de julio de 1973.

Ley para Creación de Municipios en el Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado de México, Tomo CLXI, Número 15, Toluca de Lerdo, 22 de enero de 1996

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, Tomo IV, Número 34 de fechas 10, 14 y 17 de noviembre de 1917.

#### d) Documentos

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Edición 1998.

Anuario Estadístico del Estado de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del Estado de México, Edición 2001.

Archivo Histórico del Congreso del Estado de México. Expediente del Decreto número 93 de fecha 3 de abril de 1963.

Bando Municipal de Nezahualcóyotl 2000-2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, S. A., Novena Edición 1997.

Del Castillo Velasco, José María. Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal.

Diario de los Debates, 22 de septiembre de 1998.

Ezeta, Luis de, Manual de Alcalde y Jueces de Paz.

Ficha Básica Complementaria, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, 25 de febrero del 2002.

Gobierno y Administración Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1999.

Inventario de Decretos de Erecciones de Municipios del Estado de México. Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado de México, Unidad: Archivo Histórico, 1994.

La Autoridad Municipal y su compromiso con la Democracia, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Primera Edición 1994.

Memoria de Gobierno, del C. Lorenzo de Zavala, Gobernador Constitucional del Estado de México. Imprenta del Gobierno del Estado Libre de México, a cargo de Juan Matute y González, México 20 de marzo de 1829.

Movimiento Ciudadano Pro Municipio de Aragón, (Iniciativa presentada ante el Congreso Local del Estado de México, año de 1999).

Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, Gaceta del Gobierno, Sección Tercera, 14 de marzo del 2000.

Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl 2000-2003.

Ramo de Bandos, Archivo Histórico Municipal de Toluca, Estado de México.

Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal del Municipio de Nezahualcóyotl.

Tercer Informe de Gobierno de ciudad Nezahualcóyotl 1996.

#### f) Hemerografía.

Rubio, Luis. "¿Transitando a la democracia?", en Nexos No.235, julio de 1997.