

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES DEL COLEGIO CITLALLI**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO CLAVE DE INCORPORACIÓN 8876-09

**FORTALECIMIENTO DE LA BASE CONSTITUCIONAL  
DEL DERECHO METROPOLITANO EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

**GUADALUPE SOTO LOZANO**

ASESOR DE TESIS:

Lic. Carlos Enrique Castro Esparza

REVISOR DE TESIS:

Lic. José Miguel González Sánchez

NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS

A Dios:

Señor, gracias por estar conmigo siempre que te necesito; por darme capacidad, perseverancia y haberme permitido culminar la presente Tesis.

A mi señora madre Elenita:

Por ser quien eres, por quererme como lo haces y por acompañarme en este proceso tan importante de mi vida

A mis Padres Carmelita y Raúl +:

En su memoria, por haberme dado amor y guía en mis pasos por la vida hacia lo correcto, fortaleciendo la virtud de mi fe, permitiendo que llegara a la finalización de esta Tesis. Siempre estarán en mi corazón.

A mis hermanos: Regina y Antonio:

Porque sus consejos me dan fortaleza para vencer todos los obstáculos que se llegan a interponer en mis proyectos o metas. Que Dios los bendiga por estar a mi lado en los momentos más difíciles y felices de mi vida.

A mi asesor Lic. Carlos Enrique Castro Esparza:

Por el asesoramiento que me brindó en el transcurso de esta investigación. Mi gratitud por siempre.

A mi revisor Lic. José Miguel González Sánchez:

Mi más sincero agradecimiento, por su aportación en esta tesis.

Al Instituto de Estudios Superiores del Colegio Citlalli:

Por haberme permitido tomar parte de ustedes; especialmente al Lic. Saúl Corza Valladares, Coordinador del Instituto de Estudios Superiores, por el apoyo brindado durante mis estudios profesionales.

Al Lic. Mario Ruiz de Chávez y García:

Gracias por ayudarme en la elección y desarrollo del tema de Tesis, la cual espero que cumpla con lo requerido, y agradezco por estar conmigo hasta el final.

Al Lic. J Claudio Ibarrola Muro:  
Por haberme dado la oportunidad de desarrollarme profesionalmente.

Al Lic. Gerardo Goyenechea Godínez:  
Maestro, no sólo aprendo de usted en las aulas, sino también fuera de ellas. Mi agradecimiento.

Al Lic. Alonso Espinosa Benítez:  
Gracias por el apoyo que me has brindado en todo momento de mi carrera profesional, y en el desarrollo de esta Tesis.

Al Lic. J. Celina Mayén Trujillo:  
Te conocí en el lugar y momento exacto, siendo lo mejor que me ha sucedido; gracias por ser mi amiga y por tu aportación profesional en este trabajo.

A todas aquellas personas que de alguna manera contribuyeron a la realización de este documento. Gracias.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
<b>CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA</b> .....	9
1.1 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO .....	9
1.2 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	10
1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824 .....	10
1.4 CONSTITUCIÓN DE 1836 .....	11
1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857 .....	11
1.6 EL PLAN DE AYUTLA Y EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL .....	12
1.7 CONSTITUCIÓN DE 1917 .....	15
1.8 EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	16
1.9 ÚLTIMAS TRES REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	20
<b>CAPÍTULO 2 EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO Y LOS OTROS ÓRDENES DE GOBIERNO</b> .....	23
2.1 CONCEPTO DEL MUNICIPIO .....	24
2.2 EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO .....	28
2.3 LOS TIPOS DE MUNICIPIO EN MÉXICO.....	31
2.4 UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.....	41
2.5 RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN.....	42
<b>CAPÍTULO 3 EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ Y SU GOBIERNO</b> .....	49
3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO .....	49
3.2 CONCEPTO DE LEY ORGANICA MUNICIPAL.....	50
3.3 CONCEPTO DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.....	51
3.4 ORIGEN DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ .....	52
3.5 DENOMINACIÓN .....	53
3.6 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL .....	54
3.7 POBLACIÓN .....	55
3.8 INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.....	56
3.8.1 FUNCIONAMIENTO.....	56
3.8.2 COMISIONES.....	57
3.9 DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN.....	59
3.10 PROBLEMAS GENERADOS POR LA INSUFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR EL MAYOR NÚMERO DE POBLACIÓN.....	60
<b>CAPÍTULO 4 LA CONURBACIÓN COMO EXIGENCIA PARA CONSTITUIR UNA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL</b> .....	81
4.1 EXISTENCIA DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL METROPOLITANO PARA LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	81
4.2 COMISIONES METROPOLITANAS DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	85
4.3 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	94
4.4 EL DERECHO METROPOLITANO.....	96
4.4.1 LAS CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO METROPOLITANO: OBLIGATORIEDAD Y VIABILIDAD .....	96
4.5 PROPUESTA CONSTITUCIONAL .....	99
<b>CONCLUSIONES</b> .....	101
ANEXO 1.....	104
ANEXO 2.....	113
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	116

## INTRODUCCIÓN

La actividad social y política contempla en la vida cívica el problema municipal en su tercer orden de gobierno. A pesar de que en el Municipio el individuo nace a la vida del Estado, en sus problemas vecinales, propios, de amigos o tal vez de parientes, comienzan las primeras nociones de las relaciones sociales y del derecho que las regula.

Son esas nociones y preceptos que, permiten al individuo obrar en un sentido o en otro, conforme a la competencia Federal, Estatal y Municipal, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, los conflictos de la urbanización motivaron mi inquietud sobre este tema, lo que me ha incitado a estudiar y analizar la interrelación rural y urbana entre los Municipios.

El objetivo del presente trabajo tiene la finalidad de fortalecer la base constitucional del derecho metropolitano en México.

Para ello, se estima necesario proponer la adición de un inciso octavo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde la Federación, los Estados y los Municipios, así como el Distrito Federal, coordinen esfuerzos para atender problemas metropolitanos.

El fortalecimiento de la base Constitucional del Derecho Metropolitano en México, deberá contener las formas y lineamientos para tomar decisiones que incluya con responsabilidad a los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como al Distrito Federal, que junto con la participación de los ciudadanos se llegue a soluciones comunes y convenientes para todos.

El crecimiento demográfico en las zonas urbanas y metropolitanas se ha debido, en parte, al fenómeno migratorio, trayendo como consecuencia el desarrollo económico y conduciendo al análisis de las necesidades que tienen las comunidades de los Municipios rurales, urbanos y metropolitanos.

Por ello, es importante arribar a un Derecho Metropolitano que pase al Congreso Federal y de los Estados que vivan el fenómeno de la conurbación. El enriquecer este derecho beneficiará a los habitantes de las zonas de conurbación actual.

De tal manera, se ha denominado el presente trabajo: FORTALECIMIENTO DE LA BASE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO METROPOLITANO EN MÉXICO.

El presentar la cultura de una comunidad implica destacar su identidad y conjunción con el entorno en que está situada, el país, el Estado, el Municipio. El Federalismo en México es el producto de un pacto socio-cultural que da unidad e identidad, semejanzas y diferencias que conforman un todo: la Nación.

Así, la actividad gubernamental no sólo se debe constreñir a la realización de obra pública y servicio al ciudadano, aspectos materiales de significativa relevancia que sólo se pueden dar en un ámbito territorial donde convergen ideas, historia, tradición e innovación, sino que el Gobierno Municipal tiene que comprometerse a ser mejor gestor y promotor del desarrollo económico, social y de salud. Derechos que se aprecian en los artículos 3 y 115 constitucionales.

Esta gestión del Gobierno Municipal debe apoyarse en la Federación y los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en su caso; con la pretensión de que las autoridades administrativas, presten mejores servicios públicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos observados y consagrados en su favor en la Carta Magna.

En particular, Naucalpan de Juárez es un ejemplo que se toma en este documento por su historia; pequeña villa transformada en una gran ciudad, en la que oriundos e

inmigrantes han construido esa unidad propia de la célula del Estado que es el Municipio, microcosmos de diversidades y cotidianidades que constituyen el ser de la República. Municipio que aparece en todas las etapas históricas de México, lo mismo en la Independencia, Reforma y la Revolución, y está presente en la modernidad.

Pocas veces se da poca importancia al territorio en el que se pasa la mayor parte de la vida, donde se encuentra su residencia. No importa si es en un barrio, una colonia, un fraccionamiento o una hacienda, de cualquier manera forman parte de un Municipio.

Así, lo que justifica la realización de esta tesis es, no sólo conocer los factores de modernidad de Naucalpan de Juárez, sino legislar sobre un Derecho Metropolitano para saber cómo mejorar los servicios públicos junto con los otros Ordenes de Gobierno, poniendo particular énfasis en resolver los problemas en el: saneamiento de aguas residuales, seguridad pública, asentamientos humanos irregulares, participación ciudadana y crecimiento demográfico.

Para tal efecto, instituir una regulación de los convenios establecidos en el artículo 122 Constitucional, será la clave de una combinación adecuada de las herramientas o funciones básicas para el planteamiento de políticas públicas comunes: en donde sin duda es indispensable contar con un eje Constitucional como cimiento, de las funciones organizacional y operacional de las que depende en realidad el eventual éxito o fracaso de un nuevo de Derecho.

Considerando lo anterior, la estructura de dicho trabajo comprende cuatro capítulos. El capítulo uno se ha dedicado a dar mirada retrospectiva, anunciando los antecedentes históricos de la base que daría origen al Municipio Constitucional en México con la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de 1824 en donde se apreció por primera vez, de hecho y derecho, los Estados como Entidades Federativas, no tocando en ninguna de sus partes al Municipio; la Constitución de la República Mexicana de 1836, que habla de la Institución Municipal; la Constitución de 1857; el Plan de Ayutla y el Estatuto Orgánico



Provisional, hasta la actual Constitución de 1917, así como el artículo 115 constitucional con sus últimas tres reformas de 1983, 1987 y en 1999.

El capítulo dos, titulado El Desarrollo del Municipio y los otros Órdenes de Gobierno, cita el concepto de Municipio en México, su desarrollo y la clasificación de los tipos de Municipio: Rural, Urbano y Metropolitano. Así mismo, se indica la ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal, refiriéndose a los Órdenes de Gobierno, para terminar el capítulo con las relaciones entre el Municipio, los Estados y la Federación.

El capítulo tres, titulado: el Municipio de Naucalpan de Juárez y su Administración se señala la Constitución del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal, su Bando Municipal y Buen Gobierno. De igual forma, se menciona el origen y su denominación, organización territorial, población, así como su integración e instalación del Ayuntamiento, y de los servicios públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, terminando con los problemas generados por la deficiencia en la administración de los servicios públicos.

El capítulo cuarto y último, se ocupa sobre la conurbación como exigencia para instituir una regulación de los convenios establecidos en el Artículo 122 Constitucional, analizando la existencia del fundamento constitucional metropolitano para los Estados y Municipios, sobre las comisiones que cita el precepto 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Finalmente, en este capítulo se formula una propuesta de la adición al artículo 116, y se indican las características del Derecho Metropolitano: obligatoriedad y viabilidad.

## **CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

### **1.1 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO**

Cabe hacer mención de los antecedentes históricos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para saber como cada una de sus etapas históricas han condicionado al país como Estado. Dichas etapas son tres: Independencia, Reforma y Revolución, a las cuales corresponden tres de las cartas magnas constitucionales en México:

La Constitución de 1824, con la que nació la nacionalidad mexicana, fue la primera carta fundamental del México Independiente, la cual fue promulgada cuando aún se luchaba por la Independencia política.

La Constitución de 1857, que marca la consolidación de la nacionalidad, con la Reforma liberal que la completó, y que se convirtió en un símbolo patrio a raíz de la intervención francesa, y la de 1917, fueron la cristalización jurídica de la revolución mexicana que sirvieron para integrar la nacionalidad, que constituyó, sin duda, el nacimiento del constitucionalismo social en México, sin dejar atrás la historia constitucional, que avalaron los precedentes constitucionales de 1813-1814, 1823-1824 y 1856-1857.

Cada una de las etapas constitucionales, permitieron dar vida al territorio más pequeño, de integración política regional, el Municipio, que ha sufrido cambios en momentos donde se aprecia casi olvidado en su formación e importancia, para pasar a otra forma de gobierno a veces detenido y fortalecido en cuanto a su integración, forma y facultades.

## **1.2 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812**

En la trayectoria Constitucional del Municipio en México se finca desde la época de la lucha por la Independencia, con la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz en España, y aplicada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el entonces virrey Francisco Javier Venegas. Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, que fue derogada en 1814 y puesta otra vez en vigor en 1820 por Fernando VII, rey de España y en la Nueva España reinstalada en ese año por el virrey Apodaca, es hasta la fecha la que en mayor abundancia trata lo relativo al Municipio.

Bajo el título “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, se establece una serie de preceptos, que regulan la actividad de los mismos a través de los Ayuntamientos. Por lo que históricamente, la Constitución de Cádiz aporta al Constitucionalismo mexicano lo que se consideran como los primeros elementos del federalismo, al establecer la existencia de las diputaciones provinciales; además de otorgar el carácter Constitucional al Municipio, definiendo las competencias municipales.

## **1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824**

Más adelante, ya en el México Independiente aparece la Constitución de 1824. Dicha acta Constitutiva consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, en la que aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas. Estaba integrada por ciento setenta y un artículos se ocupaban, de la forma de gobierno y de la división de poderes. “Fueron las primeras y más fieles expresiones ideológicas de una posición intermedia entre el proceso y el retroceso, que en adelante habrá de denominarse moderada y que siempre llegaría a considerarse a sí misma como verdadera representante de los ideales intereses nacionales.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Ed. PAC. 2006. P. 55

Por ello, que el maestro Tena Ramírez afirmó que “las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocupan por organizarlos y darles vida.”<sup>2</sup>

#### **1.4 CONSTITUCIÓN DE 1836**

Nuevamente se habla del Municipio en 1836 en las leyes Constitucionales o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, siendo en sus artículos del 22 al 31 en los que se refieren a la institución municipal.

#### **1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857**

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. En la carta Magna de ese año no se eleva a rango Constitucional lo referente al régimen de Municipio. Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad para el arreglo del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas.

Por primera vez, se encontraron las ideas del Municipio libre en la Reforma a la Constitución de 1857, en donde se mencionó 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, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el gobierno del Estado.

---

<sup>2</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1986. P. 149

Esta constitución fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, donde se estableció el principio de no reelección, y de los anhelos de tierra, libertad y trabajo.

Dicho ideal se debió a que el gobierno del General Díaz, agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura, como también dio pie a una manera despótica con que los prefectos empleaban su poder.

## **1.6 EL PLAN DE AYUTLA Y EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL**

El Plan de Ayutla encabezado por el Coronel Ignacio Comonfort tenía como principios fundamentales: cesar del poder público al General Santa Anna; convocar a representantes de cada Estado o territorio para nombrar interino; cada Estado debería elaborar sus estatutos provisionales; convocar a un congreso extraordinario para organizar la República en forma representativa y popular.

Con el régimen provisional de Don Ignacio Comonfort cristalizando el Plan de Ayutla, se expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que establecía las bases de gobierno a que debían sujetarse la República en tanto se expedía la nueva Constitución.

Este estatuto hacía descansar el sistema de gobierno sobre los gobernadores de los Estados y los jefes políticos de los territorios, cuyas obligaciones y facultades delimitaba escrupulosamente.

Así mismo, debían cuidar de la conservación del orden público, publicar las leyes y decretos del Gobierno General dentro del tercer día de su recepción, nombrar a las autoridades políticas subalternas así como a las judiciales, atender a la conservación de la

hacienda pública y el buen estado de las finanzas, fomentar la instrucción y los caminos públicos, expedir ordenanzas, imponer multas no mayores de \$500,00 pesos a los que faltaran a sus mandamientos y explicar las sanciones marcadas por los Reglamentos.

El 25 de junio de 1856 se expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles, entre estas los Ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad por el valor correspondiente a la renta que esta fecha pagaran, capitalizándolas al 6% anual.

Con este motivo, los Ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados ‘Propios’, obteniendo, a cambio, capitales impuestos sobre fincas. Los Municipios se vieron privados de sus ingresos que disfrutaron desde la Colonia y se excluían de desamortización los bienes destinados exclusivamente a servicios públicos. Dicha Ley es conocida como Ley Lerdo, ya que fue Don Miguel Lerdo, uno de los más radicales reformistas quien la redactó. Tal Estatuto vigente hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero de ese año.

La Constitución reformista, indica Ochoa Campos, dejó sin elevar a precepto Constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos se elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, designándoles las rentas para cubrir a sus necesidades locales (Artículo 72, fracción IV). Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados la facultad de organizar su régimen interior.

En el seno del Constituyente se había elevado la voz del Diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes decía:

Así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su Administración interior, debe también reconocerse a las partes Constitutivas de los Estados, que son los Municipios. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo en la Constitución que dijera:

“Que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellos no perjudiquen a otra municipalidad o al Estado.”<sup>3</sup>

Lamentablemente este proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857. La organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificación substancial, sino que sólo recibió una nueva reglamentación, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción.

Las facultades de los prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local; con perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos. En efecto, era de su competencia:

- Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos;
- Publicar las leyes y hacerlas cumplir;
- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal;
- Acatar las disposiciones judiciales;
- Cuidar del orden y tranquilidad;
- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase;
- Nombrar los jueces de paz;

---

<sup>3</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 2da. edición. Ed. Porrúa, México. 1985. P. 253

- Suplir el consentimiento de los padres en los casos matrimoniales de los hijos menores;
- Exhortar a los jueces a la pronta administración de la justicia;
- Formar la estadística de su respectivo partido;
- Fomentar la instrucción pública;
- Perseguir la vagancia;
- Atender a la higiene pública;
- Imponer sanciones gubernativamente;
- Librar órdenes de cateo, etcétera.

## **1.7 CONSTITUCIÓN DE 1917**

Habiendo sido derrotado el General Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional. Ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas, llenas de retrocesos y desviaciones, como los artículos 27, 130 y 132.

Es así que Venustiano Carranza propuso la inclusión del Municipio al texto de la carta Magna, lo cual fue aceptado por los diputados constituyentes. Dicha aceptación es de gran importancia, ya que al tener cimiento constitucional esta institución, marca su permanencia en el orden político y su función en la vida democrática del país.

Además, Don Venustiano exigió en Veracruz, adiciones al Plan de Guadalupe y así el movimiento constitucionalista pugnó por que la libertad municipal se llevara a la Carta Fundamental. Posteriormente con el decreto que expidió el primer jefe en 1914, se prescribió que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización



política al Municipio libre. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias.

Aunque la Constitución de 1917 no representa únicamente el aspecto de reforma social, si constituye su significado fundamental, y por ello es conveniente referirse a los artículos 28 y 115, que aluden al aspecto económico; el primero de ellos, subordinado el derecho individual de libre concurrencia al interés de la sociedad y organizando el régimen interior de las entidades federativas. En segundo término, estableciendo la libertad municipal y sancionando a ésta como base de la división política y de la organización territorial de la República.

De esta suerte, ha sido necesario introducirse a una serie de reformas, a fin de adaptarla a los continuos cambios que han venido operando en el seno de la sociedad.

La Constitución de 1917 en su artículo 115, alude al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados, y por ende del país.

## **1.8 EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Se puede considerar que la estructura del artículo 115 Constitucional, está integrada por disposiciones relativas a las relaciones Federación–Municipios, Estados-Municipios; disposiciones de contenido político, así como otras de contenido administrativo y fiscal.

Tiene como base su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio libre, lo que implica la obligación de la Federación y de la Entidad Federativa, de respetar y hacer respetar esa única y exclusiva forma de organización.

Si bien es cierto que en sentido amplio podría mencionarse que es todo el contenido del artículo 115 Constitucional, por estar contemplado en él un precepto de naturaleza federal, en sentido estricto, cabe mencionar únicamente aquellas que expresan una prescripción a obedecer:

1.- Por los integrantes de su población, a través de un Ayuntamiento, que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: Presidente Municipal, síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo, a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores, y en algunos casos también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.<sup>4</sup>

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el 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 sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan; es decir, que deben cumplir con la audiencia previa.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. ALCO. México. 2006. P. 95

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

2. Determina que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Asimismo, se menciona que los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos (Bandos de policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general), esto es, con ejecución a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los Estados.

3. EN MATERIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.- Contiene el catálogo de los servicios públicos que de manera obligatoria se verá obligado a prestar el Municipio, y en caso del concurso de los Estados cuando así fueren necesario y lo determinen las leyes.

4. EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.- Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más 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 más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. 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.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo III, artículo 27 de la Carta Magna, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, los Estados y Municipios respectivos, así como el Distrito Federal 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. Esta es la primera consideración Constitucional del Fenómeno Metropolitano.

5. EN MATERIA DE PODER.- La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado, le transmita en aquellos casos que éste juzgue, como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

6. EN MATERIA DE TRABAJO.- 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.

“El artículo 115 Constitucional, faculta al Municipio para que formule, apruebe y administre la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal. De conformidad con lo establecido por el artículo 26 Constitucional y a la Ley Nacional de Planeación, el desarrollo socioeconómico se confirmará, para su instrumentación, a los sistemas nacional y estatal de planeación, y estos últimos quedarán regulados por las bases jurídicas que los Estados, emitan en uso de su autonomía. En ellas, se incorpora al Municipio en la planeación de desarrollo estatal, y será por conducta de los sistemas estatales, como se hagan copartícipes en el desarrollo regional y nacional.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ORTEGA LOMELÍ, Roberto. El Nuevo Federalismo, la Descentralización. Ed. Porrúa. México 1988. P. 562

## **1.9 ÚLTIMAS TRES REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

### **A) REFORMA DE FECHA 3 DE FEBRERO DE 1983.**

Se asegura al Municipio libertad política, económica y administrativa de gobierno en los siguientes términos.

Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo, se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica, y podrán celebrar convenios con el Estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y disposiciones administrativas de observancia general.

Intervención de los Municipios, con el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

El Derecho de los Municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El Desarrollo Urbano y Coordinación Contractual Municipales, bajo el supuesto de una más intensa actividad hacia la descentralización de la vida nacional.

#### B) REFORMA DE FECHA 17 DE MARZO DE 1987

Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del Derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con las reformas de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así con los convenios entre Federación y Estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al artículo 116 Constitucional.

#### C) REFORMA DE FECHA 23 DE DICIEMBRE DE 1999

La trascendencia de la Reforma Constitucional al artículo 115, implica dos aspectos de superior importancia:

Uno que deja de considerar al Ayuntamiento municipal como un administrador, reconociéndolo como un verdadero órgano de Gobierno y otro que rompe con la tradición centralista y desconcentra el poder y las atribuciones que siendo de carácter eminentemente municipal eran ejercidos por la Federación o el Gobierno Estatal, al que durante mucho tiempo no le fueron respetadas sus injerencias, interviniendo inapropiada y perjudicialmente en los aspectos más importantes de la vida municipal.

Hoy, no existe la decisión política mexicana de concentración del poder y se reconoce al Municipio como un ámbito de Gobierno y al Ayuntamiento como órgano que ejerce la descentralización del poder, hoy permite al Municipio ejercer plena libertad en los servicios públicos que presta y en los convenios que puede celebrar para ese fin. Se ha ampliado el campo de captación de impuestos y también de derechos, ya que con la entrada

en vigencia del Código Administrativo del Estado de México, la autoridad municipal puede expedir licencias de uso de suelo y puede efectuar cambios de uso de suelo.

Además, cuenta con un procedimiento administrativo de ejecución previsto en el citado código, para hacer efectivos los créditos adecuados al Municipio que para ese caso es considerado como autoridad fiscal. Con la base de la seguridad jurídica dada a todos y cada uno de los funcionarios municipales, ya sea en la reforma constitucional comentada o la ley de trabajo de los servidores públicos del Estado de México y los Municipios, las relaciones laborales de los Municipios y sus empleados se desenvuelven dentro de un marco normativo firme, claro y adecuado a ellas.

Al respecto, cabe resaltar que motivo de la reforma constitucional de referencia, las entidades federativas deben adecuar los siguientes ordenamientos:

- La Constitución Política Estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- En su caso, reformar las leyes estatales que regulen:
  1. El Contencioso Administrativo.
  2. La Celebración de Convenios entre Ayuntamientos de un mismo Estado de la Federación, con Ayuntamientos de diferencia Estados y con la Federación para la prestación de servicios.

A través de adiciones y reformas en la Carta Magna en su artículo 115, el Municipio esta viviendo la modernidad con la Constitución de 1917, en la cual se permitió establecer criterios diferenciados de los constituyentes para alcanzar su fortalecimiento constitucional, sobre el territorio más pequeño pero no menos importante de México.

Así, se establece el órgano reformador “Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...”

Su intención es establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en cinco incisos y el Municipio puede dictar “Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la Administración Pública Municipal regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares.

El propósito del órgano reformador en otras palabras, es que el ámbito estatal no se contraponga, sino que guarden una relación de concordancia, y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la entidad federativa.

Por ello, conforme al artículo 115 de la Ley Estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.



## **CAPÍTULO 2 EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO Y LOS OTROS ÓRDENES DE GOBIERNO**

### **2.1 CONCEPTO DEL MUNICIPIO**

Se procede a estudiar el concepto genérico de Municipio, considerando las diversas definiciones en las que sitúan los autores nacionales a las de que se hacen referencia para hallar el concepto más apropiado en el país.

La palabra Municipio del latín está compuesta por dos locuciones:

*MUNUS*.- Que significa cargas u obligaciones, tareas u oficios, y

*CAPARE*.- Que significa tomar, hacerse cargo de algo.

En el derecho romano, “municipium”, era la definición etimológica designada a las ciudades en donde sus habitantes en calidad de ciudadanos tomaban para ellos mismos, las cargas personales y patrimoniales que eran necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades, y llevar a cabo los actos necesarios para lograr el bienestar y la armonía en la convivencia de la población de dicha circunscripción. Los romanos conceptualizaban, también como Municipio las ciudades autónomas en su manera administrativa y como *municipe* a los propios gobernantes.

Por lo que, distintos autores coinciden que el Municipio surgió como institución jurídica y social en el desarrollo y asentamiento de los romanos, así como de su legislación; fortaleciéndose con la realidad política y la pragmática de la auto-administración de las ciudades que lógicamente como unidad política, administrativa y jurídica autónoma, no interfería en el ámbito del estado de imperio del “Gran Imperio Romano”.

Las definiciones de los distintos autores consultados concuerdan en que el Municipio refleja inmediatamente todo lo relacionado en el aspecto propio de la vida local en la comunidad.

El maestro Quintana Roldán cita las siguientes definiciones, enciclopédicas de Municipio:

Diccionario de la Real Academia Española: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.”<sup>1</sup>

Enciclopedia Escasa Calpe: “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, que tiende con personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que trascienden de la esfera de la familia, no llegan sin embargo a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político.”<sup>2</sup>

Enciclopedia Jurídica Omeba: “Es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, y que administra sus propios y peculiares intereses, depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado Provisional o Nacional.”<sup>3</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) lo define como: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.”<sup>4</sup>

Con las definiciones referidas se puede empezar a dar forma jurídica al Municipio y señalar sus primeras características, que son:

---

<sup>1</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México. 1998. P. 2

<sup>2</sup> Idem, P. 2

<sup>3</sup> Idem. P. 3

<sup>4</sup> Idem. P. 3

- Es un conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, gobernado por un ayuntamiento.
- Tiene personalidad jurídica propia.
- Es un ente público.
- Es la base de la división territorial de una entidad federativa.
- Esta encargado de la solución de los problemas generados en una comunidad en el ámbito local.

En su obra de derecho municipal el maestro Quintana Roldán, se atreve con excelente tino a definir al Municipio:

“Institución jurídica-política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento y que con frecuencia es la base de la división territorial, y de la organización política de un Estado.”<sup>5</sup>

Kelsen, señala al Municipio como:

“Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas de un Estado Federal, es el grado de descentralización.”<sup>6</sup>

También, Teresita define que “El Municipio es una disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como Institución Jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Idem. P. 6

<sup>6</sup> KELSEN, Hans Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. México. 1995. P. 376

<sup>7</sup> RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, 2da. Edición. 1998. P. 13

Señala, de igual forma, que el Municipio como ente público es solamente autónomo en lo político y en lo administrativo, en lo político como producto de una democracia, con ciudadanos que deciden quienes los gobiernan, y en lo administrativo cita:

“La autonomía, o mejor, la democracia implicada en el principio autonómico produce a una especie peculiar de descentralización: La descentralización es la consecuencia de democracia y a la inversa.”<sup>8</sup>

Gabino Fraga en su doctrina administrativa lo define:

“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes, expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>9</sup>

Urgate señala:

“El Municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado. El Municipio es dependiente necesariamente de una entidad superior. Esto es porque los fenómenos reales se comportan tal como corresponde a sus normas, no existe un municipio aislado, o fuera del Estado, por que entonces ocurría lo que dice Kelsen: “Ese Municipio habrá coincidido en el Estado, es decir, el Municipio habría sido Estado.”<sup>10</sup>

De estas definiciones los autores nombrados coinciden en los siguientes puntos:

- Es una institución pública, organizada jurídica, política y socialmente.
- Es la unidad básica de asociación humana y se da en forma vecinal.

---

<sup>8</sup> Idem. P 238

<sup>9</sup> FRAGA, GABINO, Manuel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 40.Edición, México. 2000. P. 219

<sup>10</sup> URGATE CORTES, Juan. Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa. 1ra. Edición. México. 1998. P. 179

- Es una asociación humana establecida permanentemente en un territorio determinado y con un gobierno local propio electo democráticamente.
- Como ente público es autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- El Municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado.

Esto lleva a definir al Municipio como la entidad jurídico-político, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines.

## **2.2 EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

El gobierno municipal tratará de crear e implantar sistemas o métodos que le permitan a la población arraigarse en su territorio; al mismo tiempo, deberá crear fuentes de ocupación para la fuerza de trabajo y condiciones adecuadas de bienestar social para sus habitantes.

Se deben encontrar mecanismos de operación que permitan tomar decisiones a nivel municipal, dentro de un campo de alcance nacional integrado por un conjunto de políticas, objetivos y proyectos de desarrollo. Esto es justamente un sistema de planeación.

Refiriéndose a la coordinación entre los Órdenes de Gobierno Municipales con los Estatales y Federales, es preciso apuntar que en algunos Municipios no existen condiciones económicas suficientes para la ejecución de proyectos estructurales de desarrollo, cuya implementación corresponde a los Órdenes Estatal y Federal.

De esta forma, se hace imprescindible buscar la concertación de las acciones municipales con las políticas y programas nacionales, debido a la acelerada concentración

urbana y productiva, que detonan a los problemas municipales críticos en la escala nacional.

Los aspectos que se deben tomar en consideración para entender el papel del Municipio en el proceso de desarrollo son:

- Acciones de la administración municipal al desarrollo.
- Adecuación del marco ambiental a sus necesidades.
- Administrar bien y proporcionar los servicios que requiere el desarrollo.

Sobre el primero, se puede decir que el Municipio, conjuntamente con los demás órganos de la administración pública del país, debe cumplir con los fines y disposiciones vigentes que le sean encomendados. El cumplimiento de la función básica de los Municipios para el progreso de la comunidad, requiere que se continúe con el desempeño de las funciones conocidas como tradicionales; administrar y gobernar, de la manera más eficiente posible.

Para que los servicios básicos sean prestados en forma eficiente es necesario tomar en cuenta algunos puntos:

- Llevar a la práctica un sistema de planeación, adecuado al tipo de desarrollo que se quiere implementar.
- Buscar la organización y los procedimientos más idóneos para el buen funcionamiento de la administración municipal.
- Administración eficaz de los recursos humanos y materiales, tratando de que los funcionarios públicos más capacitados, hagan marchar la organización en forma óptima.

La coordinación de la participación del Municipio en el desarrollo se puede ver a través de dos campos de acción: el económico y el social.

En el aspecto económico se encuentran las necesidades y posibilidades de cada uno de los Municipios en asuntos de política fiscal, monetaria y de salarios. Aquí habrá que tomar en cuenta la opinión doctrinaria en donde se considera a la ciudad como lugar de reunión de factores productivos, centro de producción y distribución de bienes y servicios.

En el campo social se considera la dotación de medios disponibles y los requerimientos en las áreas cultural, educativa, de salud pública, esparcimiento e higiene.

En cuanto a la educación del marco ambiental en todo el Municipio, deben tomarse en consideración los requerimientos urbanos necesarios para alcanzar el progreso y los aspectos negativos que se darán a consecuencia de la aplicación de tales requerimientos.

Conocidas las necesidades de satisfacer y los efectos adversos que haya que evitar, se está en condiciones de plantear las posibilidades alternativas de solución, para el mejor desenvolvimiento de la población del Municipio. La solución debe darse, considerando como fundamental la obtención de bienestar y desarrollo de la comunidad.

De esta forma, la tarea inmediata en la planificación urbana, en donde se integren y ponderen los aspectos económicos y sociales; estableciendo prioridades, como el uso del suelo, la distribución de la población, la ubicación de las zonas industriales, los sistemas de transporte y circulación, así como las necesidades de financiamiento.

Es conveniente destacar que el desarrollo de cualquier Municipio, Estado o País no depende tanto de la precisión de los conceptos técnicos, ni de la condición de los esquemas metodológicos, sino de la eficacia y capacidad de los recursos humanos que manejan las dependencias.

## 2.3 LOS TIPOS DE MUNICIPIO EN MÉXICO

Los rumbos económicos que siguió México desde hace varias décadas provocaron un desarrollo desigual de las diversas regiones que integra al país. La riqueza nacional se concentró en unas cuantas zonas y en un porcentaje reducido de la población, originando un grave desequilibrio regional, que limitó las potencialidades de numerosas localidades. A nivel municipal esta problemática se profundizó con el paso de tiempo.

“La dinámica económica nacional favoreció la formación, por un lado, de Municipios que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de los Municipios empobrecidos cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.”<sup>11</sup>

La actividad productiva se ha realizado en forma cercana a ellos, donde existen facilidades de mano de obra, de financiamiento, de consumo y de acumulación. Al mismo tiempo, esta concentración ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios públicos en dichas zonas, mejorándose así las condiciones para que nuevas industrias y empresas en general se instalen en ellas, reproduciéndose la tendencia centralista.

Por ello, el criterio de rentabilidad que ha marcado a la estructura económica regional y que ha sido criterio esencialmente urbano, ha provocado a la vez la formación de numerosas zonas, sobre todo Municipios rurales muy atrasados y abandonados, cuyos recursos humanos y naturales son desaprovechados continuamente. Hasta ahora el desarrollo económico ha avanzado en medio de enormes tensiones y contradicciones sociales. Día con día, el México industrial urbano y el México agrícola y rural se alejan más el uno del otro.

---

<sup>11</sup> ESTUDIOS MUNICIPALES. No. 20. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 2000. PP. 15 y 55



La historia mexicana se desarrolla en forma doble. Por un lado, con un crecimiento industrial acelerado combinado con un crecimiento desproporcionado y alarmante de las ciudades; por otro, con el aumento casi nulo – a veces negativo – de la agricultura y con una población rural que pierde empleos, se empobrece y emigra de un lado a otro.

Un indicador elocuente del intenso ritmo de crecimiento en los Municipios urbanos-industriales es el incremento demográfico registrado en dichos lugares. El crecimiento demográfico en las zonas urbanas se ha debido, en parte, al fenómeno migratorio, la gente busca mejores condiciones de vida en estos lugares, sin embargo, es del todo evidente que la emigración genera numerosas demandas sociales en las urbes y, por consiguiente, implica la inversión de cuantiosos recursos por parte de las administraciones locales. Al mismo tiempo, la emigración origina un empobrecimiento y una disgregación de las familias, las comunidades y los Municipios rurales.

A pesar de los serios problemas generados por las dinámicas rural y urbana en México, todo parece indicar que éstos persistirán por largo tiempo, por el desorden que vivimos.

Actualmente, los Municipios en México se clasifican en rurales, urbanos y metropolitanos, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de los asentamientos humanos; indicadores por los medios tanto académicos como oficiales, así como su proceso de conurbación.

En estos Municipios se establece sus características demográficas y urbanas que son consecuencias del grado de desarrollo económico que han alcanzado; esto conduce al análisis de las necesidades de servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes tipos de Municipios y, además toman en cuenta la problemática política, administrativa y financiera que enfrentan en términos generales los Ayuntamientos de cada categoría municipal.

## A) MUNICIPIO RURAL

“ Cuando se forma una comunidad rural, la dinámica de producción que ésta emprende inicialmente es positiva y está acompañada del bienestar social de sus habitantes. En efecto, con el trabajo se adquieren una serie de satisfactores básicos para la reproducción diaria de los pobladores de esa región.

La economía local garantiza así, óptimos niveles de vida. Sin embargo, alcanzando cierto nivel de productividad, se llega a una etapa de rendimiento decreciente. Generalmente estos lugares cuentan con historia de desarrollo rápidas, que son sustituidas por un permanente proceso de involución.

El trabajo y los productos obtenidos en este tipo de comunidades, lejos de garantizar empleo e ingreso suficientes, se traducen en una pérdida de bienestar de la comunidad. Puede decirse que a mayor incremento de la productividad en los centros rurales, corresponde de un quebranto de bienestar personal y familiar, lo que a su vez ha traído como consecuencia un desánimo, un desgano vital en buena parte del pueblo mexicano y, por tanto, una emigración constante hacia los centros urbanos de desarrollo.

Con el paso del tiempo, este tipo de pueblos pequeños se han multiplicado ininterrumpidamente reforzando la tendencia de disgregación demográfica y pobreza del campo mexicano. Son diversos los fenómenos que han provocado el divorcio entre producción y bienestar en los Municipios rurales. Podrían enumerarse algunas de las causas que coinciden en el debilitamiento progresivo de los Municipios Rurales y a la vez, en el crecimiento desmesurado de los Municipios Urbanos.

Una de las causas históricas de tipo estructural que han dado lugar a la crisis económica nacional lo es el modelo de desarrollo seguido por México a partir de la década de los cuarenta que provocó un serio debilitamiento de la agricultura, que como se

recordará, el Estado impulsó una política de sustitución de importaciones, con lo cual se deseaba generar un proceso de industrialización en el país.

Desde entonces, las áreas rurales comenzaron a producir en función de las necesidades del crecimiento industrial. Aquellas abastecían a los centros urbanos industriales en lo que se refiere a materias primas para la producción y alimentos para la fuerza de trabajo que ocupaba en los mencionados centros. Al mismo tiempo, con el objetivo de adquirir las divisas suficientes que le permitieran a la industria financiar la compra de medios de producción en el exterior, se desarrolló la agricultura de exportación en detrimento de la producción de básicos destinados al consumo interno.

De esta manera, la actividad agrícola estuvo siempre dependiendo del sector industrial hecho que generó un empobrecimiento tal en las regiones rurales que éstas fueron objeto de una ininterrumpidamente emigración en recursos humanos, materiales, técnico y financiero hacía los grandes Municipios.<sup>12</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, la distribución geográfica de la actividad económica se efectuó siguiendo criterios de beneficio de los numerosos Municipios del país.

Se constituyeron regiones económicas que obedecieron a las ventajas comparativas que ofrecía el lugar, divorciadas de las poblaciones y Municipios pequeños. Inclusive estas instancias aparecieron muchas veces como un estorbo a las tendencias económicas de la regionalización, regidas por los criterios de la rentabilidad fácil e inmediata.

La política económica nacional se orientó a impulsar la creación de obras de infraestructura en las áreas que eran más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero, y no aquellas regiones que más lo necesitaban para emprender un desarrollo

---

<sup>12</sup> Idem. P. 21

económico, la finalidad de tal política fue la de estimular bajo todos los medios el incremento de la productividad, sobre todo, en materia industrial.

La consigna ‘Alianza para producción’, que ha determinado el comportamiento de los organismos obreros y campesinos por muchos años, es un ejemplo de que todos los esfuerzos han generado el crecimiento de la actividad en sí misma, olvidándose del desarrollo integral de los pueblos. De aquí que comunidades enteras se han convertido en simples productoras, no en consumidoras de elementos básicos para su sana reproducción. La brecha entre desarrollo económico y desarrollo social se amplía cada vez más. Por otra parte, un hecho que ha reforzado la situación de penuria que enfrenta los Municipios rurales, es el actual sistema de comercialización que existe en México.

La fragilidad de los Municipios rurales se refleja en el tipo de programación y planeación realizada desde hace varios años en México. Los programas de desarrollo federales se han trasladado a las provincias, sin atender las particularidades de las regiones en donde se ponen en marcha. Es decir, las políticas de vivienda se han efectuado bajo esquemas netamente urbanos, se ha dotado de viviendas a los pequeños Municipios haciendo caso omiso del clima, la historia, las costumbres, la cultura, provocando resultados desastrosos, por no satisfacer las necesidades habitacionales de los pobladores. No se ha contemplado que la concepción de vivienda del campo es distinta a la que se tiene en la ciudad.

De ello, los Municipios rurales con escaso desarrollo económico es donde se encuentra concentrada la problemática económica, social, política y administrativa del país a resolver.

Sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, como la agricultura, ganadería, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que esos Municipios se tienen bajo índices de ingresos per capita y sufren fuertes presiones sociales.

En algunas regiones, la mayoría de estos Municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población asentados en un área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros. Tal situación se ve agravada por la carencia, en algunos casos total, de infraestructura urbana; es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje, mercados, rastros, escuelas y clínicas, entre otros servicios públicos, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tienen la mayoría de los Municipios rurales.

La problemática apuntada se refleja en la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección popular que formalmente deben integrar el órgano máximo de gobierno municipal, por el presidente municipal, síndico o síndicos y el número de regidores que señala la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Su estructura administrativa, sólo está formada por los funcionarios que establecen la Ley antes mencionada: el presidente municipal, secretario del ayuntamiento y regidores. En algunos casos, en estos tipos de Municipios se encuentran también órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los Ayuntamientos, como son la oficina del registro civil, encargada del registro del nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el juez menor, juez municipal, o juez de paz que es el encargado de dirimir conflictos menores e infracciones del orden público propios de las comunidades.

Estos Municipios también se enfrentan cotidianamente a las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son raquílicas, principalmente, a causa de la pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

Esa insuficiencia de recursos económicos, consecuentemente, va a limitar el funcionamiento administrativo del ayuntamiento que impide se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar, con eficiencia y oportunidad, las tareas básicas de prestar servicios públicos, mantener la paz y seguridad en su jurisdicciones, así como también se pueda rebasar ese nivel para llevar a cabo acciones de promoción y fomento económico que son realidad las demandas constantes de los Municipios rurales.

## B) MUNICIPIO URBANO

Algunos de los Municipios registran una dinámica de ‘progreso’ a diferencia de lo que ocurre en los rurales. En las urbes, el desarrollo económico va acompañado de cierto grado de bienestar social.

La actividad productiva, la generación de empleos, la obtención de ingresos, son hechos que permiten adquirir de un nivel de vida aceptable. Si bien en estos lugares también existen zonas periféricas marginadas de algunos bienes y servicios, la situación social en términos generales es mejor, comparada a la existente en las localidades agrícolas.

Mientras más alejada se encuentre una comunidad de la ciudad, por ejemplo, los centros urbanos del norte del país, así como las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal, albergaban poblaciones con alto nivel de vida. Con un mínimo de bienestar en salud, educación, vivienda y alimentación, estos lugares se han convertido en polos de atracción demográfica, dada las oportunidades atractivas de empleos, escuelas e ingresos que ofrecen.

Los Municipios Urbanos han creado zonas periféricas y, en general, poblaciones marginadas de los bienes y servicios indispensables para la vida cotidiana. Es del todo evidente que estos lugares también albergan a sectores sociales que una muestra palpable de que la concentración se ha reproducido al interior de cada ciudad, Estado, Municipio y localidad. Es un fenómeno frecuente que el nivel del desarrollo de las cabeceras

municipales y las capitales de los Estados, por regla general siempre superan al resto del territorio municipal.

Este hecho necesariamente obliga a reflexionar sobre el tipo de políticas que deben aplicarse para contrarrestar tal disponibilidad y, en general, la aplicación de la Constitución que tienen que impulsarse si se quiere homogeneizar los niveles de bienestar de la población mexicana y, sobre todo, detener los intensos flujos migratorios que aquejan al país.

La planeación parece ser la única opción para resolver el embate de los asentamientos humanos irregulares y que los Ayuntamientos sean prudentes en el otorgamiento de permisos para nuevos desarrollos. Algunos economistas lo atribuyen a que los pasados Presidentes del país, pretendieron hacernos competir con economías subsidiarias como la Americana y la Europea.

Por otra parte, resulta imperante investigar las causas, que han provocado la contracción de la producción y el descenso paulatino de los niveles de la vida de los pequeños poblados, que integran los Municipios Rurales de México.

Un asentamiento de estas características presenta un comportamiento radicalmente diferente al de una urbe. Mientras que en una ciudad la actividad productiva se incrementa y en un poblado rural se va extinguiendo paulatinamente.

Es decir se les conoce a los Municipios Urbanos, aquellos que se concentran en las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federales. En ellos se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado.

De esta forma, se concentran poblaciones que fluctúan entre los 100 mil y 500 mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios, principalmente.

En esos Municipios se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera, debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.

Estos son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, lo cual representan para los Ayuntamientos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos por satisfacer.

En los Municipios Urbanos, igual que en los Municipios Metropolitanos, existen crecientes necesidades de: agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, rastro, mercados, transportes públicos, parques, áreas recreativas, las cuales deberán ser proporcionados directamente por el ayuntamiento respectivo, o por otros conductos, para cumplir con todos los citados servicios públicos se requiere que estos Municipios cuenten con eficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos.

Por otra parte, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad; lo que a su vez refleja que los Municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.



Dichos Municipios enfrentan problemas de insuficiencias financiera, por que generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles. No obstante que tienen presupuestos mayores que el resto de los Municipios de un mismo Estado, son los que se ven más favorecidos con las participaciones federales, gracias al sistema nacional de coordinación fiscal, toda vez que en ellos se desarrollan las actividades económicas de mayor importancia que son objeto de impuestos federales y estatales y de los Fondos de Apoyo a Estados y Municipios.

En cuanto a las relaciones de los gobiernos estatales, estos Municipios enfrentan la intervención de los congresos locales, en la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas, tal vez con más fuerza que en los otros tipos de Municipios.

Al mismo tiempo, los gobiernos estatales se comunican con más frecuencia con los Municipios Urbanos o Metropolitanos y les conceden, en general, más importancia.

### C) MUNICIPIO METROPOLITANO

Se caracteriza como Municipio Metropolitano al encontrarse en las zonas geográficamente de mayor concentración económica y demográfica del país, por ejemplo, en los Estados de Nuevo León, Jalisco, México y en la zona limítrofe del Distrito Federal.

En algunos Municipios de esas entidades federativas, el factor determinante es el desarrollo económico que han alcanzado; como son las actividades industriales, comerciales y de servicios. Por estas razones los Municipios como Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Netzahualcoyotl y Ecatepec entre otros Municipios del Estado de México, están localizados en la periferia de la ciudad de México, en donde se puede ver claramente cómo la dimensión que tiene como espacio económico ha sido el factor determinante para su integración social, política, administrativa y financiera.

Como consecuencia de su dinámica económica, esta clase de Municipios enfrentan una serie de problemas de tipo urbano y social que condicionan su organización y funcionamiento, ya que representan demandas cuantiosas en la prestación de servicios públicos, así como de organización y participación comunitaria en la gestión de sus asuntos.

Con frecuencia se menciona el acelerado crecimiento poblacional que registran esos Municipios debido, principalmente, a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores, socialmente necesarios, superior al resto del país.

De esta manera, los Municipios Metropolitanos tienen actualmente, poblaciones superiores a 500 mil habitantes. A causa del acelerado crecimiento urbano y demográfico que experimentan, sus Ayuntamientos tienen que destinar grandes recursos financieros a la atención de problemas urbanos, y de que algunos de sus presupuestos de egresos ascienden a más de tres mil millones de pesos anuales.

Se destaca que los Municipios Metropolitanos, en algunos casos, sirven como asiento de la actividad política en las actividades federativas, ya que son capitales estatales; por esta razón, adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los Municipios de sus propios Estados, tal es el caso de Guadalajara y Monterrey, para los Estados de Jalisco y Nuevo León que conjuntamente con el área metropolitana del Distrito Federal, constituyen los centros importantes del País.

## **2.4 UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL**

El Estado Mexicano es una Federación; constituida por Entidades Federativas y el Distrito Federal.

Cada Estado es soberano en su régimen interior, existe una estructura política administrativa fundamental de México y que es el Municipio. De esta manera, como dentro de su mismo territorio y una misma población mexicana se conjugan las esferas competenciales de la Federación, Estado y Municipio.

Así, puede referirse tres órdenes de gobierno:

- El Estado mexicano soberano, independiente, autodeterminado, por la comunidad, y regulado por la Constitución en los artículos 39 al 114.
- Las Entidades Federativas, que forman parte del Estado Federal y que están enlistadas en el artículo 43 de la Constitución y estructurados en el artículo 116 del mismo ordenamiento.
- El Municipio, previsto en la Constitución en su artículo 115, establece estos tres tipos de organizaciones en un nivel jerárquico vertical, democrático y con una diversa distribución de la autonomía, que va señalándose de tal manera que los Municipios tienen la autonomía, correspondiente del artículo 115 y estrictamente dentro del territorio municipal. Y que evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencia que en ningún momento entrañan contradicciones.

## **2.5 RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN**

La relación de Federación, Estado y Municipio, se encuentra regulada en la Constitución Política Federal, en su artículo 40 al establecer la forma de gobierno en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación establecida, según los principios de esta ley fundamental.

Bajo este supuesto constitucional, la formula federal mexicana, es una distribución de competencias entre tres órdenes normativos, el orden Nacional y el orden Local, subordinados ambos a la Constitución y el Municipio libre con su estatuto Constitucional.

El Estado mexicano se integra por Entidades Federativas, éstas a su vez se constituyen por Municipios, según lo dispone el artículo 115 Constitucional que establece en su primer párrafo:

“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>13</sup>

Así, se puede afirmar que en el país existen tres órdenes de Gobierno; Federal, Estatal y Municipal, así como el Distrito Federal. Estos órdenes de Gobierno no sólo se infieren de los artículos 40 y 115 Constitucionales, sino de otras disposiciones, tal como el artículo 3º. que en su primer párrafo señala:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado–Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios. –impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

El propio artículo en su fracción VIII establece<sup>14</sup>:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

También en materia de educación se tiene la fracción XXV del artículo 73, que establece las facultades del congreso para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

---

<sup>13</sup> Constitución Política, op. Cit. P. 95

<sup>14</sup> Idem. PP. 8,9 y 10

El artículo 27, en su fracción VI, establece también:

Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 31, en su fracción IV, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios.

“La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.”<sup>15</sup>

“Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios Republicanos traducidos en los tres órdenes de Gobierno: Federación, Estados y Municipios.”<sup>16</sup>

“La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de

---

<sup>15</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Iniciativa presentada en el Senado de la República, contenida en “Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 1983. P. 8

<sup>16</sup> Idem. PP 9 y 10

manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a éste respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.”<sup>17</sup>

Atendiendo a lo antes expuesto, el nuevo federalismo mexicano, en el País integra el Municipio no solamente a su estructura, sino a su evolución misma. Desde el 3 de febrero de 1983, ya no puede contemplarse más, al Municipio en México, como una institución desligada del sistema federal; si hasta dicha fecha ambas estructuras corrieron separadamente, a partir de entonces su marcha ha de ser una parada; en mutua correspondencia y en recíproca inter-influencia.

El nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer orden de gobierno. El Municipal, que merced de su nueva autonomía, conquistada en el nuevo texto Constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de el propio sistema federal.

El vigente texto de el artículo 115 Constitucional parece reencauzar al Municipio mexicano, dentro de un régimen federal, al que por esencia pertenece, pero del que había llegado a apartarse en tanto, las atribuciones que por él se le confieran, permiten hacer una equilibrada distribución de competencias entre los referidos tres órdenes de gobierno.

Conforme al nuevo texto el artículo 115 Constitucional, efectivamente, el Municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, y que le llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede conjugarse con las que corresponden bien a la Federación, en la integración de un complejo y propio sistema Federal. Podría decirse que este nuevo Federalismo Mexicano, responde al reclamo de descentralización de la vida nacional.

---

<sup>17</sup> Idem. PP. 11 y 12

Ahora sólo falta que la Federación entregue, en compensación facultades y recursos adicionales, “Pues han convertido, a los gobernadores en administradores de programas Federales y en cajeros de los Ayuntamientos”, expresado por el Senador Cesar Camacho Quiroz, a la Reforma Hacendaría celebrada en el año 2002, en la ciudad de Puebla.

Por ello, la descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios. “Dicho proceso debe analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades fundamentales y de las autoridades locales y municipales para determinar cuales puedan redistribuirse para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno Constitucional.”<sup>18</sup>

Hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad, el Municipio es autónomo y libre como lo menciona la Constitución. Estas características son tanto en relación a la Federación como a la Entidad Federativa.

Ello se deduce de las múltiples interpretaciones al artículo 115 Constitucional; pero la realidad es diferente, la mayoría de las veces la Federación, adopta una actividad paternalista con relación al Municipio, después de haberlo abandonado, absorbiendo todas las cargas de ese ente político, siendo mucho más fácil la solución que no pocos tratadistas dan, de dejar verdaderamente libre al Municipio, para que tenga ingresos de donde le sea legalmente posible obtenerlos.

Ante la diversidad de Municipios y de las mismas entidades federativas, originadas principalmente por su geografía, por su cultura, por sus capacidades económicas y políticas, y por su mismo grado de desarrollo, se cree positivo el criterio, en el sentido de guiar la distribución efectiva de competencias entre Federación, Estados y Municipios de que, lo que no ejercen bien los Municipios lo haga el gobierno del Estado, y solamente aquellos

---

<sup>18</sup> MIGUEL DE LA MADRID. Discurso en Cancún, Q. Roo. 12 de Marzo de 1983. Obr. Cit. Por Sayeg Halú, Jorge P. 140

que no puedan hacer bien los Estados, lo realice el Gobierno Federal. Tratando siempre de tener coordinación para un desarrollo armónico en todas las entidades federativas y en los Municipios; procurando el bienestar para todos.

Es importante añadir que después de la Revolución de 1910, México luchó en forma permanente para convertirse en un país de instituciones, regido por normas de convivencia democrática y pacífica, y no por el capricho de los hombres con poder. Así, la Constitución de 1917 es el punto de partida de lo que conocemos como el sistema político mexicano.

Recordando que son tres órdenes de Gobierno, los que configuran el sistema político como un sistema federalista: el Federal, Estatal y Municipal, en el afán de consolidar una nación integrada después de la desgarradora revolución armada, el poder triunfante es elemental al institucionalizar el orden Federal.

De ello, es indudable que hoy el orden de Gobierno Federal cuenta con una sólida institucionalización, normatividad y personal altamente calificado, con experiencia política y técnica para hacer funcionar las instituciones de la administración pública. Incluso se sabe que el centralismo se tradujo en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.

Las administraciones públicas estatales deberían de contar con personal calificado y con experiencia. Hay diversidad de estilos políticos en los Estados. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada, que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada Estado.

En cambio, en el orden de gobierno municipal existe una estructura institucional. El Ayuntamiento, base de la institución política municipal, tiene definidas sus atribuciones y funciones, por lo tanto el orden estatal como el federal absorben el poder que le correspondía al Municipio, los cuales en su mayoría, al cambio de las autoridades municipales deja de haber una continuidad en las acciones de cada administración.



Los programas estructurados para preservar y acumular el patrimonio administrativo, político del Municipio y de su Ayuntamiento, en Municipios desarrollados, cada nueva administración de gobierno municipal tiene que empezar casi desde cero.

Toda vez que elabora sus archivos, sus métodos de trabajo, formar su personal de trabajo, y cuando ya está adiestrado para gobernar y administrarse termina su periodo de tres años y tiene que cederle el puesto a un nuevo ayuntamiento que, a su vez, deberá volver a iniciar, es notorio en los casos, en que en la elección de renovación de éstos, le ha sido favorable al partido distinto del que deja el poder municipal.

El Municipio es un orden de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social, de la Revolución mexicana, que bajo esa dualidad socio-liberal que la llevó a establecer los derechos públicos individuales, de la misma manera que hizo proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales que a partir de ese momento mexicano, empieza a constitucionalizarse en el mundo entero.

Es importante destacar que en el año 1989, se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en las tareas de administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales, que tiene como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,445 Municipios en México, cuya diversidad, complejidad, características y problemáticas, se obligarán a participar de manera proporcional y equitativa en la resolución de los problemas que les atañan y, así alcanzar los convenios metropolitanos a su majestad, la Ley.

## **CAPÍTULO 3 EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ Y SU GOBIERNO**

### **3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

Es importante precisar que el Municipio es un orden de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un Estado de derecho como el del pueblo se autogobierna por leyes y no por hombres.

Por lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna en su artículo 40, que “es voluntad del pueblo mexicano, el cual puede constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; sin embargo deben estar unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>1</sup>

En el artículo 115 prevé 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.”<sup>2</sup>

Bajo estos preceptos fundamentales, cada Estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio, de su propia Constitución, en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal, sin ignorar que ambos órdenes de gobierno tienen sus estatutos constitucionales en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>1</sup> Constitución Política, op. Cit. P. 53

<sup>2</sup> Idem. P. 95

Además, las constituciones locales establecen las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la Ley Orgánica Municipal.

### **3.2 CONCEPTO DE LEY ORGANICA MUNICIPAL**

En materia de Ley Orgánica Municipal, ésta desarrolla disposiciones sobre la estructura municipal, el régimen gubernamental y administrativo, la división territorial del Estado, integración y funciones de acuerdo a las características de cada Municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento de la ley.

Al igual que las constituciones locales, la Ley Orgánica Municipal debe ajustarse a las modificaciones que se hicieron al artículo 115 de la Constitución Federal vigente y a sus futuras reformas o adiciones.

El Estado reconoce como base de su división territorial y de su organización administrativa, el Municipio libre. Asimismo, la Ley Orgánica determinará el número de Municipios que deberá tener una entidad federativa, de igual manera su división interior. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México es una Ley que regula y organiza el funcionamiento de los Municipios, teniendo para el logro de sus fines las competencias de política, de lo administrativo, electoral y legislativa que no estén atribuidas por las leyes a la Federación.

Permitiendo con ello, la libertad de cada entidad federativa para que pueda administrar sus recursos. Pero que sin embargo, no han podido ser sutiles en las necesidades de sus propios Municipios.

### **3.3 CONCEPTO DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO**

Lo prescrito en estas normas tiende a organizar y regular el funcionamiento de los Municipios en lo interno, tomando como base de su formación la Constitución Federal y Estatal.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Una nueva adición se presentó en 1975 al determinar que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrían expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 Constitucional en lo concerniente a la conurbación. El Municipio de Naucalpan cuenta con su propio Bando Municipal, por lo que su Ayuntamiento está facultado constitucionalmente para expedir su Bando Municipal y el presidente municipal lo promulgará y difundirá en la Gaceta Municipal y por los medios que se estime conveniente.

El 5 de febrero de cada año, el presidente municipal, acompañado de los demás miembros del ayuntamiento, en acto solemne dará publicidad al Bando Municipal o sus modificaciones.

El Bando Municipal de Naucalpan regula y contiene las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal. Este Bando podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación por el ayuntamiento y su publicación.

Así mismo, los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

### **3.4 ORIGEN DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ**

Aunque no se ha logrado precisar a los primeros pobladores del actual Municipio de Naucalpan, se piensa que los otomíes fueron sus fundadores, teniendo como la primera comunidad del Municipio a Tlatilco, quienes datan, por lo menos del año 1400 a. C.

Así los agricultores de la Zona habían desarrollado, entre los ríos Totolinga, Río Hondo y los Cuartos, los fundamentos de una organización económicamente social que les permitió formar una de las culturas más importantes de su tiempo y de su espacio. La cultura tlatilca recibió influencias de los olmecas, alrededor del año 1300 a. C.

Durante la misma época prehispánica, el territorio de Naucalpan perteneció al imperio Tepaneca de Azcapotzalco. Decretado este por la Triple Alianza, Naucalpan pasó a depender del Servicio de Tlacopan (Tacuba), a partir del año 1428.

Los conquistadores españoles llegan a Naucalpan en 1519, posteriormente, los frailes franciscanos se encargaron de la evangelización de los indígenas, y comenzaron a construir la iglesia de San Bartolomé en mayo de 1574, concluyéndola en 1595 y siendo objeto de algunas modificaciones en 1629.

En Naucalpan se constituye de singular importancia económica y social un histórico puente, y se levanta la primera industria textil, antecedente remoto del inicio del desarrollo de esta industria que tuvo su cuna en el área de San José Río Hondo en 1869.

Uno de los acontecimientos importantes para la vida social de Naucalpan, en la época del Porfiriato, fue la introducción del alumbrado eléctrico. El celebrado acto se llevó al cabo el 10 de agosto de 1906.

### **3.5 DENOMINACIÓN**

El topónimo del Municipio se encuentra plasmado en el grifo constituido por cuatro anillos en la parte superior, inmediatamente abajo el símbolo del calpulli, sustentado por una base que simboliza la tierra y debajo de ésta, el símbolo de “Sobre o lugar”. Sus colores son: La parte central de los anillos, color café y el exterior, color amarillo; el símbolo del calpulli, rojo bermellón combinado con blanco; la base, color negro y el símbolo de “Sobre o lugar”, verde agua, azul y café en su parte inferior.

Naucalpan es una palabra de origen Náhuatl que se compone de las raíces *nau*, que deriva de *nahui*, cuatro, *cali*, deriva de call, casa y pan, que se debe interpretar como en o como lugar, por lo que significa “En las cuatro casas“ o “Lugar de las cuatro casas”.

Por ello fue nombrada “La Pequeña Villa”, que con el paso del tiempo ha sido transformada en una gran ciudad en la que oriundos e inmigrantes han constituido esa unidad propia de la célula del Estado que es el Municipio de Naucalpan.

En los años de 1874, la legislatura del Estado le concedió el título de Villa de San Bartolo Naucalpan, que a través del Poder Ejecutivo del Estado de México con decreto número 137 de fecha 28 de marzo de 1957, en donde se declaró que se elevaba a la Categoría de Villa de Naucalpan, perteneciente al Distrito Rentístico y Judicial de Tlalnepantla, por lo que para lo sucesivo se le reconocería con la denominación Villa de Naucalpan, concediéndole el 19 de marzo de 1976 por el Congreso del Estado, el nombre de Juárez al Municipio.

Naucalpan es la cuna del ciudadanía como la calificó María Emilia Farias I. Mackey, en celebre conferencia del año mil novecientos noventa, al reconocer que Naucalpan en materia de ciudadanía resultaba paradigmático. En efecto, los colonos de Satélite inauguraron hace más de treinta años el desafío de la clase media a la autoridad municipal y estatal, por la falta de acción y de servicios públicos.

Por su parte, la zona popular del sur de Naucalpan tuvo que vencer los agrestes cerros para tener servicios públicos. Organizaron a miles de ciudadanos, que con picos y palas lograron vencer su dolorosa realidad. Hombres, mujeres y niños, abrieron las sepas en el cual depositaron las tuberías en donde se instalaron los drenajes y los servicios de agua potable, que ningún presupuesto, ni el de Naucalpan hubiera sido suficiente para dotarlos de los más elementales servicios.

### **3.6 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

El Municipio se integra por el territorio que tiene reconocido oficialmente la población en él asentada. La superficie territorial del Municipio es de 149.86 kilómetros cuadrados y sus colindancias son<sup>3</sup>:

- Al norte.- Con el Municipio de Atizapán de Zaragoza;
- Al noreste.- Con los Municipios de Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y el Distrito Federal (Delegación Azcapotzalco);
- Al noroeste.- Con los Municipios de Atizapán de Zaragoza y Jilotzingo;
- Al sur.- Con el Municipio de Huixquilucan;
- Al sureste.- Con el Distrito Federal (Delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo), y el Municipio de Huixquilucan;
- Al este.- Con el Distrito Federal (Delegación Azcapotzalco), y Con el Municipio de Jilotzingo y con el Municipio de Jilotzingo.

---

<sup>3</sup> Bando Municipal y de Buen Gobierno de Naucalpan de Juárez  
5 de febrero del 2006. P. P. 9, 10, 11, 12,12, 14, 15, 16, 17 y 18

La división territorial del Municipio se integra por pueblos, colonias, fraccionamientos residenciales, fraccionamientos industriales campestres (ver Anexo).

Cabe mencionar que los ejidos para los efectos de la regulación de la tenencia de la tierra y su explotación, se rigen por la Ley Agraria y demás disposiciones jurídicas que de ella emanen. Independiente de lo dispuesto en la Ley señalada, los núcleos ejidales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano se deberán apegar en lo correlativo a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos y al artículo 5.3 del Código Administrativo del Estado de México, el artículo precisa que todo bien inmueble dentro del territorio estatal, tendrán que estar sujeto, sin importar su régimen jurídico o condición urbana o rural a las disposiciones de este Código.

### **3.7 POBLACIÓN**

La población del Municipio de Naucalpan se constituye por las personas que residen en él o se encuentren dentro de su territorio. Se consideran vecinos residentes:

- Toda persona que resida en el territorio municipal por no menos de seis meses en forma ininterrumpida
- Toda persona que manifieste por escrito ante la Secretaría del Ayuntamiento su voluntad de adquirir dicho carácter.

Es importante señalar que actualmente, el municipio de Naucalpan cuenta con 916,437 habitantes, siendo el tercer lugar poblacional en el año 2005.



### **3.8 INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL AYUNTAMIENTO**

El Municipio de Naucalpan será gobernado por el ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste, ello para seguir conservando su libertad y su autonomía.

Los integrantes del ayuntamiento de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la Ley Orgánica Municipal, para ser electos, se elegirá conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.

El ayuntamiento se renovará cada tres años, iniciará su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 17 de agosto del año de elecciones para su renovación, y se integrará por: un presidente, tres síndicos y diecinueve regidores.

Por lo que el día 1 de agosto de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores.

#### **3.8.1 FUNCIONAMIENTO**

El Ayuntamiento sesionará cuando menos una vez por semana o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros de cabildo y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

La sesión del ayuntamiento será pública, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.

Las sesiones del ayuntamiento se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

El ayuntamiento podrá sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Cada sesión del ayuntamiento será presidida por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; por regular lo representa el primer regidor, constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación, los cuales hoy en día sus sesiones son abiertas a la población.

Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal, éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del Municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días.

### **3.8.2 COMISIONES**

Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.

Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del Municipio, para recabar la opción de sus habitantes. Asimismo, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.

Las comisiones las determina el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del Municipio y podrán ser permanentes o transitorias, mismas comisiones que apoyarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación, tales como:

- De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- De hacienda, el primer sindico de los tres que existe en Naucalpan de Juárez;
- De agua, drenaje y alcantarillado;
- De mercados y rastros;
- De alumbrado público;
- De obras públicas y desarrollo urbano;
- De fomento agropecuario y forestal;
- De parques, jardines y panteones;
- De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- De turismo;
- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población;
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

### **3.9 DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

De acuerdo a la Ley Orgánica Estatal del Estado de México, en su capítulo séptimo, en su artículo 125, señala que los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes<sup>4</sup>:

- I.- Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
- II.- alumbrado público;
- III.- Limpia y disposición de desechos;
- IV.- Mercados y centrales de abasto;
- V.- Panteones;
- VI.- Rastro;
- VII.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII.- Seguridad pública y tránsito;
- IX.- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X.- Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa de todos los ámbitos;
- XI.- Empleo.

Conviene señalar que no siempre se cumple con la prestación de estos servicios públicos, en Naucalpan no se cuenta con algunos de ellos como por ejemplo: la central de abasto, acotando que los servicios de obras públicas, seguridad pública, limpia y disposición de desechos, Agua Potable, alcantarillado, saneamiento y agua potable, son deficientes.

---

<sup>4</sup> Idem. PP. 40 y 41

### **3.10 PROBLEMAS GENERADOS POR LA INSUFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR EL MAYOR NÚMERO DE POBLACIÓN**

#### **A) DE AGUAS RESIDUALES**

En la ciudad de Tenochtitlán el agua era honrada como deidad en la figura de Tláloc por los antiguos habitantes del Valle.

Aunque rodeada por lagos, sus primeros pobladores no podían consumir el agua de los mismos, sino que tuvieron que construir un acueducto que transportara el líquido desde los manantiales de Chapultepec hacia el centro. Con el tiempo, el crecimiento poblacional y la urbanización generaron una explotación tan excesiva que posteriormente se necesitó extraerla y traerla de regiones cada vez más alejadas, al grado de convertir su acceso en el mayor desafío del siglo.

Por mencionar, el Valle de México en el que se asienta la zona conurbada más grande del país, con casi 18 millones de habitantes, y concentra la actividad industrial, comercial y política más importante. Todas estas características intervienen en la problemática, con una creciente dificultad para satisfacer la demanda, y con un sistema de gran complejidad para desalojar las aguas negras y pluviales. Ambos aspectos llevan a vivir en una ciudad con problemas severos ocasionados por la sobreexplotación de acuíferos y hundimientos del terreno. Exponer una serie de soluciones factibles no hace falta: se requiere voluntad política, la aceptación social del precio que se debe pagar para implantarlas, además la reunión de los recursos económicos de las entidades federativas y Municipios involucrados en el problema.

Por otra parte, hasta el siglo XVIII el Valle de México estaba constituido por cinco lagos. Los de mayores dimensiones eran el de Texcoco y Xochimilco; Chalco, Zumpango y

Xaltocan eran de menores dimensiones. Pero debido al desecamiento y a los asentamientos en la actualidad sólo quedan dos: Texcoco y Zumpango.

Dentro de la cuenca hidrológica del Valle de México no existen ríos importantes, sin embargo, algunos acarrear grandes cantidades de agua en época de lluvia y baja del Desierto de los Leones, los Dinamos y el Ajusco.

El acuífero se recoge por la zona sur y poniente de la ciudad, donde desafortunadamente se incrementan en forma acelerada los asentamientos humanos, los que ha disminuido la cantidad que fluye por su aprovechamiento del acuífero y deteriorando su calidad con contaminantes. La ciudad emplea un 72 % que se extraen del subsuelo, 18 provisiones del sistema de Cutzamala, 8 de Lerma y 2 % de manantiales y escurrimientos superficiales.

Es elemental citar que en la ciudad 80 % del agua se emplea para fines municipales, 5 % para la industria y 15% para riego.

Es decir que en términos simples los habitantes son el usuario principal. Por lo que el Valle con ayuda de 27 plantas de tratamiento operados por el gobierno del Distrito Federal y 44 que pertenecen a particulares o dependencias federales como la comisión del Lago de Texcoco, Comisión Federal de Electricidad y Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), del total depurado por el Gobierno del Distrito Federal (4.8 m<sup>3</sup>/ cúbico), 54 % se emplea para llevar a lagos recreativos.

Es importante precisar, que existe otro conflicto histórico, el cual se vive entre el Distrito Federal y el Estado de México, por la sobre explotación de los mantos acuíferos mexiquenses para dotar de agua a la ciudad de México. Ante la imposibilidad de continuar con la explotación del subsuelo capitalino por el hundimiento, las autoridades decidieron traer el agua de las cuencas de Lerma y Cutzamala. Sin embargo, las relaciones entre las autoridades de ambas entidades han estado marcadas por los conflictos.

Es decir, en la década de los setenta, luego que se anunciara la creación del Sistema Lerma, el desacuerdo de las comunidades de la zona, dio origen al movimiento campesino contra este sistema. Una década después, se desataría el rechazo de agricultores y campesinos del estado de Hidalgo, por recibir las aguas negras generadas en el Distrito Federal, captadas por el drenaje profundo destinadas para la irrigación.

Desde entonces, diversos grupos ecologistas han denunciado graves problemas de contaminación, por los desagües transportados del Distrito Federal, por medio del Gran Canal del Desagües y los emisores poniente y central. Por lo que debido a la mala dotación de agua, en el año del 2003 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, emitió una recomendación por la violación al Derecho Humano al agua. En 1998 surgió otro movimiento campesino, esta vez contra el proyecto Temascaltepec, que propuso la construcción de una zona metropolitana y el Distrito Federal.

En el año 2004, el ejército zapatista de mujeres Mazahuas, tomó la planta los Berros en demanda de una compensación de dos millones de pesos, por el daño causado a 300 hectáreas de cultivos por el mal uso de manejar aguas negras. La relevancia del caso radica en que esta planta es uno de los puntos estratégicos del sistema de Aguas Cutzamala.

Para las autoridades mexiquenses, resulta complicado garantizar el abasto a la capital, porque en las últimas décadas se registra una drástica disminución del caudal, por lo que han exigido al Distrito Federal, financiar la dotación de obras, como una forma mínima de compensar los daños ocasionados.

El gobierno del Estado de México, reclama una indemnización debido a las afectaciones por la sobreexplotación, generó en las cuenca alteraciones ecológicas, como la pérdida de la fertilidad de los suelos y a la transformación de los cultivos de riego en temporales, con lo que a su vez se modificaron las formas de vida vegetal y la fauna, el paisaje y la economía de la zona.

Un preludio de la gravedad del conflicto, así como de lo que podría suceder, en el año 2003, el entonces gobernador del estado de México, interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional contra el Gobierno Federal, en demanda de que se impida el saqueo de sus recursos hídricos. Además, de la exigencia, de que la entidad sea indemnizada, con 25 mil millones de pesos, por daños ambientales y la transferencia de agua hacia la capital del país.

Por lo que, el río Lerma siempre ha sido materia de conflicto, debido a que ese cauce es compartido por Estado de México, Querétaro, Michoacán, Jalisco y Guanajuato. También de la disminución paulatina, su afluente es utilizado por ciudades como Toluca, Morelia, Querétaro, Celaya, Irapuato, La Piedad, León y Guadalajara, que cada vez, demandan mayor cantidad del líquido que, a su vez, es contaminado por 30 mil establecimientos industriales circunvecinos.

En México, el artículo 115 Constitucional, fracción III, pone a cargo del Municipio el suministro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en su inciso (a), por lo que durante décadas el Gobierno Federal tenía amplia presencia en el financiamiento, manejo y administración de los sistemas de abastecimiento.

No existe una cultura sobre derechos y obligaciones ciudadanas, que impulse el uso adecuado y racional del agua, ni suficiente conciencia colectiva, respecto del esfuerzo o los costos que conlleva mantener y operar este servicio público básico.

La población incumple también, la responsabilidad que le corresponde de asumir frente al riesgo de agotar el recurso más importante del planeta. Por que las autoridades deben estar para continuar pendiente de mejorar la calidad del servicio; sensibilizará sobre el valor económico y estratégico del agua, atender el rezago en zonas rurales, desarrollar fuentes alternativas, mediante nueva tecnología: promover el tratamiento de aguas residuales, fortalecer organizaciones de usuarios; incrementar la eficiencia en el uso de



agua de las distintas fuentes y unidades de riesgo; fomentar la eficiencia de los organismos encargados del suministro del agua potable, su saneamiento y aprovechamiento óptimo.

Es importante que no sólo el Estado de México sino el país, empiecen un agresivo programa de explotación de sus recursos hidrogeológicos.

Lo anterior, significa una gran oportunidad para que el sector académico pueda participar en la solución de estos problemas. Sin embargo, no será posible si no se cuenta con el apoyo correspondiente del gobierno, en particular a través de la creación de Centros de Investigación dedicados al estudio del agua, plazas para hidrogeólogos y recursos para realizar investigaciones de temas relacionados.

Cabe señalar que Blanca Jiménez Cisneros, coordinadora de la red del Agua, investigadora del Instituto de Ingeniería y Tecnología para tratar Aguas Residuales de la Ciudad de México y su Uso en Riesgo, expuso en una conferencia el pasado 12 de agosto del año dos mil cinco, que “en términos de disponibilidad cada habitante cuenta con poco más de cuatro mil 500 m<sup>3</sup> por año, aun cuando 30 % de la población vive en zonas cuya disponibilidad por persona es menor a mil 700 m<sup>3</sup> al año. Por lo que en cuanto su uso 78 % se emplea en la agricultura, 11.5 en fines públicos urbanos, 8.5 industria y 2 % para fines pecuarios y acuacultura. La agricultura es la actividad que emplea más el líquido, sin embargo las 6.3 millones de hectáreas con riego, algo así como 30 % de la superficie agrícola, aportan más de la mitad de la producción nacional y son el pilar de la cultura rural.”<sup>5</sup>

Por otra parte, de acuerdo con datos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la calidad del agua superficial –que es la única que se mide en forma sistemática- indica que 66 % es excelente o aceptable, mientras que el resto requiere de tratamiento o está contaminada. En cuanto a la subterránea poco se sabe de su calidad a pesar de que constituye la fuente de abastecimiento para 75 millones de personas.

---

<sup>5</sup> Conferencia de prensa. 12 de agosto del 2005

Sin embargo, hay voces de alarma que advierten de una creciente contaminación debido a plaguicidas y otros contaminantes.

En el caso de México, la crisis se agrava ante la falta de saneamiento que ha ocasionado que 90 % de los acuíferos en el país se encuentren con algún nivel de contaminación, principalmente por desechos industriales.

Al respecto, Cristóbal Jaime Jáquez, director de la Comisión Nacional del Agua (CNA), declaró el 4 de abril del año dos mil seis en una conferencia de prensa que “en el caso de México, la contaminación que viene de la industria es más alta en volumen de lo que genera toda la población del país, es decir aunque no es un gran consumidor de agua, sí es un gran generador de contaminación.”<sup>6</sup>

La distribución no es equitativa desde el punto de vista del costo que se paga por ella. De ahí, que se den situaciones dispares entre quienes viven en las Lomas de Chapultepec, de Tecamachalco, de Satélite, etc., o la Chacona, el Torito, el Molinito, la Ciudad Perdida, Casas Viejas, entre otras colonias populares del Municipio de Naucalpan, tienen que pagar porque les envíen una pipa.

El agua está subsidiada, y si se propone pagar el precio real, los ciudadanos protestarían. De tal manera que, el debate surge por la falta de credibilidad, no confían en que esos recursos se destinarán a mejorar la infraestructura y calidad. La discusión y posiciones tan radicales han generado un círculo vicioso, donde no hay recursos para el tratamiento, saneamiento o reparación de aguas.

Por último, es importante una nueva cultura acerca del agua, para que la sociedad pueda protegerla, conservarla y utilizarla en forma racional. Asimismo, educar a funcionarios, industriales, organizaciones no gubernamentales e incluso a los políticos. Creo que es urgente entender que el agua debe ser manejada con criterios técnicos de largo

---

<sup>6</sup> Conferencia de Prensa. 4 de abril del 2006

plazo y no sólo políticos. Cambiar una sociedad que busca no pagar el agua a otra donde se pague el costo real y se exija al gobierno invertir estos recursos en el sector. Con ello se lograría despolitizar las decisiones en torno de su manejo inteligente para preservar el recurso.

La sobreexplotación de acuíferos, el bajo tratamiento de aguas residuales y el mal uso del recurso harán que la problemática se agudice en la próxima década. De acuerdo con Los Compromisos del Milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, el gobierno mexicano enfrenta el reto de reducir para 2015 a la mitad el déficit de población sin agua, que asciende a 11 millones.

Todo ello, hace prever que en el corto plazo se vivará una crisis, en la que la carencia de agua potable será el detonador de conflictos sociales y políticos de dimensiones imprevisibles, de alto riesgo para la seguridad nacional.

Es posible indicar que la política hidráulica cuando menos en el Municipio de Naucalpan, ha consistido en convertir nuestros ríos en drenajes y en basureros, para después entubarlos y perder su aportación, con los mantos freáticos y realizar grandes obras para traer el agua y perder su aportación.

Así, este Municipio es una distancia de 140 kilómetros, y elevarla a más de dos mil metros sobre el nivel del mar. Por lo que es necesario un análisis jurídico a fondo para debatir, en primer lugar lo que quiso decir el Congreso Constituyente de 1917 particularmente en su artículo 27 cuando establece “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación.”<sup>7</sup>

A pesar de no existir una facultad expresa, sobre las aguas nacionales y si sobre el uso y aprovechamiento de las aguas, de jurisdicción federal en el artículo 73 fracción

---

<sup>7</sup> Constitución Política, op. Cit. P. 28

XVII, lleva a examinar cuales son las aguas de jurisdicción estatal y cuales otras de jurisdicción municipal.

En la Ley Federal de Aguas para poder disfrutar del preciado líquido se requiere o de una asignación o de una concesión aún para los Estados y Municipios. Esto lleva a la necesidad de precisar el concepto del artículo 27 frente al artículo 73.

Por lo que se ha empleado el término de Nación en materia de Aguas como sinónimo de Gobierno Federal y de Jurisdicción Federal. Así que las atribuciones de la Nación se ejercen a través de su personero jurídico: el Estado Mexicano, integrado por Federación- Estados y Municipios, recientemente el Distrito Federal.

Si el artículo 27 se refiere a tierras, aguas y todos los Municipios y los Estados y el Distrito Federal, tienen sus propios territorios, porque no puede tener además la propiedad sobre sus aguas o la Administración de las que se consideran “Propiedad de Nación”. Lo anterior lleva a pensar que el organismo descentralizado como es la Comisión Nacional del Agua, no respeta la soberanía de los Estados y la autonomía de los Municipios.

La Ley del Agua del Estado de México, considera de jurisdicción Estatal que las aguas que se localiza en dos o más predios y que no sean consideradas como de dominio de la Nación y las que son parte integrante de los terrenos de propiedad del Gobierno del Estado de México, por las que corren o las que se encuentran sus depósitos y las que sean asignadas por la Federación.

La parte final del artículo citado se le debiera adicionar para decir: las aguas que le sean asignadas por la Ley, dejando esta responsabilidad al Congreso, en donde se encuentran los Representantes de la Nación y los de los Estados, quienes hagan valer su derecho a intervenir en las decisiones en materia de las aguas nacionales.

Cabe señalar que mediante un procedimiento de canales marginales, se evite la caída de los drenajes en el lecho del río y represar esas aguas más limpias aprovechando la

época de lluvias y darles tratamiento para su uso potable y poder proporcionarles agua a colonias populares de los Municipios como Naucalpan.

Debemos exigir respecto sobre todo a la definición del Estado Mexicano del artículo Tercero Constitucional, como personero jurídico de la Nación, para una República y sobre todo más federalista la interpretación del artículo 27 Constitucional. No pierden su carácter de Aguas Nacionales por el hecho de que las administren los Estados, como parte del Nación Mexicana. Seguramente se cuidarían y administrarían mejor que el Gobierno Federal.

Con vista en las consideraciones anteriores es de proponerse, la adición de un inciso al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que diga: para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios y del Distrito Federal, en materia de aprovechamiento y usos de aguas Nacionales.

Por lo que, si queremos fortalecer el federalismo mexicano, empecemos por lo más importante y en vez de que concesionarios extranjeros administren aguas, se las encomendemos a los Estados y Municipios.

## B) ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

Los asentamientos humanos irregulares son aquellos que se constituyen en tierras que por su destino o vocación original, no debieron ocuparse para satisfacer la demanda habitacional, ya que generan una presión social por parte de los individuos asentados en dichas tierras, al amparo de los derechos adquiridos.

Es importante acotar que si el pueblo y el gobierno no piensan de manera positiva y trabajan ardua y conjuntamente, desafortunadamente la marcha urbana ganará a la rural, ya que visto el desarrollo de México las tierras rurales tienden a desaparecer, en su totalidad.

Es por ello que el artículo Tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos (publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de julio de 1993), con respecto a los asentamientos humanos irregulares hace mención que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante<sup>8</sup>:

- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población.
- La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.
- El desarrollo sustentable del país.
- El fundamento de centros de población de dimensiones medias.
- La descongestión de las zonas metropolitanas.
- La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en centros de población.
- La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.
- La estructura interna de los centros de población y la dotación suficiente y apertura de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos a los centros de población.
- La conservación y mejoramiento del ambiente a los Asentamientos Humanos.
- La preservación del patrimonio cultural de los centros de población.

---

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1993

- La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia de los asentamientos humanos.

Este último para cumplir con el artículo cuarto constitucional que señala que toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Estableciendo por los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

El incremento demográfico en el país y la fuerte migración del campo a las ciudades, generan en forma anárquica asentamientos humanos irregulares en los bienes de origen ejidal y comunal en la periferias de las grandes ciudades, trayendo como consecuencia la generación de problemas sobre posesiones al margen de la Ley, la ausencia de servicios públicos, creando viviendas sin condiciones mínimas para que una familia mexicana pudiese vivir dignamente. Por tanto, es menester que el propio Gobierno Federal, Estatal y Municipal establezcan mecanismos para cumplir con dicho objetivo.

La urbanización de las ciudades a partir de la industrialización acelerada del país iniciada en 1940, propicia los asentamientos humanos en los terrenos de régimen ejidal y comunal destinados a la producción agrícola, rebasando la capacidad de las zonas urbanización creadas para el futuro crecimiento de los centros de población.

Particularmente, en la década de los cincuenta la desmedida concentración de habitantes en las ciudades, hizo necesario la fundamentación legal para orientar el proceso de fomento urbano en todo el territorio nacional, motivo por el cual se reformaron los artículos 27, 73 y 115 de la Carta Magna, que pretende terminar con los asentamientos establecidos en forma irregular, en zonas que representan en daño a la ecología y a la población en sí misma.

También, se busca adecuar el crecimiento poblacional acorde con zona de superficie mínima de tierra, en la que puedan convivir y que el gobierno los apoye en la elaboración de obras a favor de la comunidad, como el establecimiento de servicios públicos indispensables para su beneficio y que zonas de urbanización sean de fácil acceso.

En Naucalpan de Juárez y en otros Municipios del Estado de México, se dan las dos clases de Asentamientos humanos Irregulares:

- Desorden Legal.- Consistente en disputas individuales o colectivas sobre el control de los asentados, dada la naturaleza de los bienes ejidales o comunales, hasta antes de la Ley Agraria de 1992, ya que no se podía vender, gravar o prescribir, surgiendo conflictos entre dos o más propietarios sobre un mismo lote, teniendo consecuentemente como común denominador el tráfico ilegal de la tierra, los despojos, liderazgos corruptos de gestión o explotación de quienes adquieren en lugar de un predio para vivir la inseguridad en todos los órdenes.
- Desorden Urbano.- Consistente en el asentamiento irregular en zonas no aptas para el desarrollo, puesto que se dan en barrancas, zonas de restricción, sobre ductos o bajo líneas de alta tensión, particularmente, sin planeación urbana; fuera de los límites urbanos aprobados por las autoridades estatales y municipales siendo la más grave la carencia de los servicios públicos, que a la postre su introducción implica paradójicamente un costo superior y que pudiera haberle costado a una familia como si se trata de un fraccionamiento normal e incluso residencial.

Normalmente las familias que se encuentran asentadas en lugar de alto riesgo son de extracción humilde que viven en condiciones inadmisibles de marginación; y que son los que tienen acceso a los empleos menos remunerados, las que habitan en casas modestas con materiales precarios; en fin las familias que tienen las mayores carencias.



La saturación urbana en el Municipio de Naucalpan como un ejemplo, es consecuencia derivada de su situación geográfica que sufrió un cambio radical absoluto en todos sus aspectos, sobre todo el aspecto social.

Colindando con el Distrito Federal, estando bien comunicado con éste, Naucalpan progresó demasiado rápido primero gracias a las zonas industriales creadas después de la segunda guerra mundial, y después por obra de los fraccionamientos que se fueron formando con el tiempo, tiempo mínimo que fue un colapso de aproximadamente 30 años, trayendo lo anterior como consecuencia que los habitantes del Municipio empezaran a pagar el precio de progreso creado por agentes privados voraces y mezquinos.

Otros fueron los funcionarios públicos que usando de medios delictivos como el homicidio, lesiones, entre otros actos delictivos, despojando a los ejidatarios de sus parcelas con el objeto de convertirlas en fraccionamientos industriales, residenciales, populares, rústicos, etcétera.

Un caso, fue en San Salvador Atenco, Estado de México en donde se pretendía construir un aeropuerto, queriendo despojar a ejidatarios de sus tierras dándoles una miseria por éstas.

En donde, en contubernio con las autoridades agrarias y municipales, amén de las Estatales y Federales, fueron despojados los ejidatarios de sus parcelas, para emplearlos con fines de lucro. Es entendible esa situación si se compara con el precio que alcanzaban los terrenos en el Distrito Federal. Los industriales necesitan para sus industrias grandes extensiones de terrenos, terrenos que en el Distrito Federal resultarían caros por metro y por las construcciones que deberían cubrir al fisco.

Lógicamente los terrenos se contrataban en el Municipio de Naucalpan, si el metro de terreno en Distrito Federal costaba \$ 2000.00, en el Municipio tenía un valor de \$ 500.00 el metro, o a veces costaba más barato. Independientemente de que ya desde entonces se veía venir la plusvalía de los terrenos de este Municipio, en este se llegó al caso de que terrenos que valían más de \$400.00, vale ahora la cantidad de \$ 2500.00 el metro cuadrado. Siendo Naucalpan territorio eminentemente ejidal, se presto a toda clase de maniobras para despojar a los legítimos detentadores de las tierras.

Puede decirse que de los 17 ejidos que comprende Naucalpan, el de Santa Cruz Acatlán se liquidó totalmente en la cantidad de 100 millones de pesos, aunque lo adquirió el gobierno, tiene un costo ya urbanizado de aproximadamente 800 millones de pesos; el ejido de San Mateo Nopala fue fraccionado parcialmente en tipo residencial y paulatinamente está creciendo; el ejido Santa Cruz del Monte se encuentra totalmente fraccionado de tipo residencial; el ejido San Lorenzo Totolinga se encuentra totalmente fraccionado; el ejido San Miguel Tecamachalco está totalmente fraccionado; el ejido San Andrés Atoto se encuentra totalmente fraccionado. Los ejidos que quedan, están francamente en etapa de transportación y seguramente desaparecerán cuando menos en las zonas próximas a las unidades urbanas.

Por lo que en general, la mayor parte de los ejidos se han convertido en asiento de grandes núcleos de población urbana económicamente débil. Como consecuencia de lo anterior, se han constituido ciudades de crecimiento anárquico (ciudades perdidas), con gran número de problemas sociales y problemas de servicio público.

Hay un caso reciente en el que se puede visualizar la venta de terrenos destinados a la reserva ecológica, de los cuales las autoridades municipales venden sin importar el estado de caos vial, deficiencia de servicios públicos en el que vive Naucalpan.

Con fecha veinte de julio del año dos mil seis, se utilizó la fuerza pública para desalojar a más de 40 ejidatarios, ya que inexplicablemente se realizó un juicio que legalmente estaba todo en orden, litigio que se llevó con ejidatarios y la constructora (Grupo Desarrollador Mayorca), del cual la expresidenta municipal autorizó un predio de 11,8877 metros cuadrados del Parque Nacional de los Remedios, para la construcción de casas habitación, derribando aproximadamente 120 árboles de acuerdo a los oficios DGE/SPEA/DPS/0441/2006, DGE/SPEA/DPS/0421/2006 y DGE/SPEA/DPS/0435/2006, emitidos por la Dirección General de Ecología municipal de Naucalpan, sobre la construcción de 78 casas habitación, con las licencias DLC/1913/05, DLC/1984/05 y DLC/1985/05, emitidas por la dirección General de Desarrollo Urbano Municipal.

Por lo que se tuvo que dividir el predio en tres partes para no tener que solicitar el permiso a la Secretaría de Desarrollo Urbano Estatal, ya que de esta manera no se considera de alto impacto y solamente el Municipio otorgaría la licencia de construcción.

Aquí la autoridad municipal hizo visible la corrupción, toda vez que este predio estaba considerado como parque “Zona Natural Protegida” que fue decretada como tal el mes de abril de 1938, por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, quién emitió el decreto para crear el Parque Nacional de los Remedios, donde uno de los considerandos decía:

En su artículo cuarto dice que “los terrenos comprendidos dentro de los linderos fijados en el artículo primero del presente Decreto, quedarán en posesión de sus respectivos dueños, en tanto cumplan con las disposiciones que sobre el particular dicte el Servicio Forestal en beneficio del poblado y fomento del turismo.”<sup>9</sup>

Esta región no se conservaría de una manera conveniente ni se podría acondicionar para el mismo turismo, si se abandonara esta zona a los intereses de autoridades municipales.

---

<sup>9</sup> Decreto del 26 de abril de 1938

Obviamente nada de lo citado se acató, las casas se construirán en los Remedios saturando de esta manera más el alarmante caos vial, así como compartir el subasto de agua y sobre todo aquellos servicios públicos que deficientemente se brinda a los habitantes de Naucalpan.

Llegando a tener problemas socioeconómicos como plataforma de arranque y el simple déficit de casas habitación de interés social o ya en última instancia la construcción de unidades habitacionales, donde desde luego se dan opciones para comprar a familias con escasos recursos y dándoles grandes facilidades para una adquisición, y desde luego a dichas unidades van a representar un problema social, económico y político a futuro para cualquier célula territorial, ya sean aquellos Municipios rurales, urbanos y metropolitanos, los cuales actualmente tienen fraccionadores autorizados por las autoridades municipales, específicamente los asentamientos irregulares, responden con gente que tiene ingresos económicos inestables y donde son explotados por dirigentes populares que desde luego representan intereses políticos de muy variada naturaleza, tendiendo a la denominación de paracaidistas o invasores profesionales, como se da en estos Municipios constantemente.

Además, se encuentran grupos marginados que desde luego por no tener el trazo regular políticamente planeado, sufren la escasez de servicios públicos y de seguridad pública sobre la tenencia de los mencionados predios predios, pero además estos núcleos sociales alteran el orden y la armonía territorial por que son zonas sin ley, donde rara vez entra la policía municipal o estatal.

En el año de 1975, durante el ejercicio de la XLIX Legislatura al Congreso de la Unión, se legisló por vez primera de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la distribución de la población y se generó el derecho de los asentamientos humanos, adicionándose el párrafo tercero del artículo 27, una fracción XXIX-C al artículo 73 y una fracción al artículo 115 de la Carta Magna.

Por lo que al precepto 27 de la Constitución se le adicionó al siguiente párrafo “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”<sup>10</sup>

Se adicionó la fracción XXIX-C al artículo 73 Constitucional para facultar al Congreso Federal a legislar en esta materia, en los siguientes términos “Para expedir las leyes que establezcan en concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines humanos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”<sup>11</sup>

Inaugurando de esta manera el Derecho Metropolitano en materia de asentamientos humanos, se adicionó la fracción VI al artículo 115 de la Ley fundamental, en la forma que “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman 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 en la materia.”<sup>12</sup>

La Ley Federal en materia a que alude el último precepto Constitucional es la Ley General de Asentamientos Humanos.

Posteriormente, el 6 de octubre de 1976, por decreto presidencial, se constituyó la Comisión de Conurbación del Centro del País, que propiamente es el primer órgano metropolitano en el país, integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los gobernadores de los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, además

---

<sup>10</sup> Constitución Política, op. Cit. P. 24

<sup>11</sup> Idem. P. 58

<sup>12</sup> Idem. P. 99

por 86 presidentes municipales de dichas entidades federativas, quienes se propusieron programas de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo urbano y rural de la zona; se promovió la ejecución coordinada de la obra entre los tres órdenes de gobierno, se fomentó la participación popular en la elaboración y ejecución de programas, y se elaboraron proyectos de inversión, jerarquizando la satisfacción de necesidades sociales.

Se podría considerar que uno de los logros más significativos fue el esfuerzo integral de coordinación metropolitana en el ámbito de planeación, que aportó el programa de desarrollo de las zonas metropolitanas de la ciudad de México y de la región del centro.

En él, se reconocía ya la impostergable necesidad de reordenar el crecimiento urbano de la zona y de la región, mediante el aprovechamiento racional del uso del suelo. Es importante recordar que la planeación del territorio se propuso dentro de un modelo de “Sistemas Urbanos” que contemplaban las ciudades de México, Pachuca, Querétaro y Tlaxcala.

No obstante lo anterior, es necesario que las autoridades municipales, en el caso del Naucalpan dejen de expedir licencias para construcciones de casas habitación, ya que no cabe ningún alfiler en este Municipio, y que además nuestros servicios públicos no son tan eficientes para seguirlo permitiendo.

### C) SEGURIDAD PÚBLICA

Todo Municipio cuenta con un cuerpo de seguridad pública, la denominación del titular depende del Municipio de que se trate, ya sea comandante o director de seguridad, así como su organización, su función principal es la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, para que se cumplan los fines que tiene a su cargo el Ayuntamiento, tales como: proporcionar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas, garantizar la moralidad y el orden público.

El jefe inmediato del cuerpo de seguridad pública municipal es el Presidente Municipal. En los Municipios donde residan habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados de la Federación, éstos tendrán el mando de la fuerza según lo que dispone la fracción VII del artículo 115 de la Constitución.

La Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, es la dependencia que está encargada de dar cumplimiento a los planes de seguridad pública, cuenta con un Director General y le corresponde el despacho de los asuntos que señala la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, el Reglamento Interior del Consejo de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio, el Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Ayuntamiento a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, promoverá la implementación de programas preventivos de adicciones, los cuales se dirigirán a la población en general, enfocándose especialmente a niños y jóvenes.

Es decir, su conformación de la Dirección de Seguridad Pública en Naucalpan de Juárez, cuenta con una academia la cual capacita a los elementos policíacos; contemplando dos grupos el Orión y el Dare.

Así como la Sub-dirección que se compone del Área Operativa y la de Tránsito; la primera tiene cuatro comandancias de áreas, dividiéndose en veinticinco zonas, dos grupos montados que cuenta con cuarenta elementos, un grupo especial constituido por motocicletas con treinta elementos.

También, cuenta con dos mil doscientos elementos de seguridad pública, los cuales para dar un mejor servicio se necesitarían setecientos más, según el Sub-director de Seguridad Pública Carlos Iram Castillo Tolero, quién en entrevista lo manifestó el pasado dos de febrero del año en curso. Además dijo que se tiene entre motos y autos

cuatrocientos, que también serían insuficientes puesto la composición del territorio es grande por lo que faltaría un aproximado de cien más.

Una vez citado lo anterior, es importante precisar que lamentablemente las autoridades poca prioridad le dan a la seguridad pública, resulta ser que los actos delictivos siguen dándose sin reducirse en lo mínimo.

Ahora bien, lo que hay que destacar en este trabajo sin duda, es que los elementos de seguridad pública, en vez de dedicarse a salvaguardar al ciudadano, ocupan su mayor tiempo en proteger a los dueños de Restaurantes Bar, dichos bares por las noches se transforman en prostíbulos como por ejemplo: Rey Midas, Uranio, La Balia, Baz de Oro, entre otros, en donde entran jóvenes de catorce a quince años y a los cuales se les venden drogas, esto sin tener control alguno.

La autoridad municipal ha hecho de este Municipio un territorio que en cada cinco cuadras se encuentra prostíbulos, obviamente disfrazados de “Salones de baile” pero que han ocasionado un descontrol para los habitantes, puesto que la tranquilidad y seguridad no existe para quienes tiene un “Bar” cerca de su casa.

Es por ello que la corrupción se da entre elementos de seguridad pública, oficiales, sub-comandantes; los comandantes e incluso el mismo director de seguridad pública reciben una mensualidad para dar protección de gente que vive de la venta de droga, éstos policías saben quienes son los que las distribuyen y quienes las venden pero no hacen nada para evitarlo, ya que se les acabaría su renta.

Dentro del esquema de demanda de servicios públicos que plantea la sociedad actualmente, sobresale el clamor por abatir la incidencia delictiva, y por ende, elevar el nivel de seguridad e incrementar la capacidad de respuesta en auxilio a la población, en caso de siniestros y rescates.



Este planteamiento alcanza magnitudes extraordinarias al conjugarse factores o problemas estructurales de las propias organizaciones responsables de proporcionar los servicios de seguridad, con aquellos agentes sociales que afectados en sus derechos, patrimonio, o integridad física, tienen acceso a factores de demanda política, que aunados a ciertos medios informativos exploran el fenómeno delictivo al grado tal, de propiciar sistemáticamente el acrecentamiento de la irritación social, la sensación de inseguridad y el desprestigio de los cuerpos de seguridad pública.

Por ello, considero que una policía metropolitana es una solución a estos problemas existentes en los Municipios conurbados, permitiendo tener entre los Municipios, Estados, la Federación y el Distrito Federal una manera de mejorar este servicio.

## **CAPÍTULO 4 LA CONURBACIÓN COMO EXIGENCIA PARA INSTITUIR UNA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL**

La conurbación que se vive actualmente en el país ha sido precisamente a causa de las poblaciones próximas, unas con otras, cuyo crecimiento las ha puesto en contacto, provocando de esa manera la explotación demográfica. El crecimiento en los diferentes tipos de Municipios, en parte, se ha debido al fenómeno migratorio, generando numerosas demandas de servicios públicos.

### **4.1 EXISTENCIA DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL METROPOLITANO PARA LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Es pertinente señalar las normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, las cuales inciden en el ámbito del Municipio, expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

Al respecto, resulta conveniente abundar sobre la naturaleza jurídica de las facultades coincidentes, las cuales se definen como aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en una forma restringida:

Llamando “amplia” a aquella modalidad en la cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases un cierto criterio de división entre ambos órdenes de gobierno, y “restringida”, cuando se confiere tanto a la Federación como a los Estados, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Vale la pena aclarar que cuando se dice que la Federación o un Estado tienen competencias “coincidentes en un sentido amplio”, está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad (tratamiento de menores infractores, por ejemplo), lo que en modo alguno significan que realicen la misma facultad.

En el caso de la “coincidencia en un sentido restringido”, se está ante una situación en la que en la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es solo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los Estados pueden conocer los alcances de sus competencias. Aquí es importante señalar que éstas no podrán ser sobre la misma materia, pues la misma la diferencia el Órgano Federal al emitir la ley, ni tampoco sobre la emisión de la ley, pues ello es competencia exclusiva de la Federación.

Por otro lado las “facultades coexistentes”, son definidas como aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y a la otra a los Estados, sin embargo, hay que tomar en consideración que no es posible hablar de la existencia de una misma facultad, por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación, para luego considerar que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los Estados.

En este caso, lo puede ser un tema en el que se den ciertas relaciones materiales, no significa que se trate de una misma facultad, sino sencillamente de dos facultades: una de ellas, la Federal otorgada expresamente, y otra de ellas por vía residual.

Finalmente, es necesario proporcionar ejemplos de las normas estatales que derivan del contenido de la Constitución Federal como lo son aquellas que establecen las causas graves para la desaparición de los Ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del cabildo (artículo 115, fracción I, Constitucional); las normas de elección de los miembros del Ayuntamiento (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y fracción VIII Constitucional).

Las normas relativas a la aprobación de la ley de ingresos y a las contribuciones municipales, las normas relativas a la distribución de las participaciones federales, la fiscalización de las cuentas públicas, la coordinación de las comunidades indígenas del ámbito municipal (artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal).

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículo 109 y 113 Constitucionales); las normas que regulan dentro del marco legal expedido por la Federación, facultades concurrentes como asentamientos humanos, salud equilibrio ecológico, educación, protección civil, turismo, etcétera ( artículos 3, 4, 73, fracciones XVI, XXIX-C, XXI-G, XXIX-J, XXIX-K), y la regulación de la deuda pública municipal (artículo 117).

Así, entonces las normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, son aquellas que emiten la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipio facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

Verbigracia, cuando las legislaturas facultan a los municipios para asumir un servicio público no previsto en el artículo 115 Constitucional, o bien, cuando les autorizan el ejercicio de la función pública relativa al Registro Civil o bien el establecimiento de un

sistema estatal de coordinación fiscal y la distribución de participaciones a los Municipios derivadas de los ingresos obtenidos por contribuciones estatales.

Los Municipios presentan un mosaico de grandes contrastes, económicos, políticos e ideológicos, además de formar parte del área metropolitana más conflictiva del país.

A pesar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su Base Quinta, letra g, precepto 122, las Comisiones y Convenios Metropolitanos, aun no se ha fortalecido de manera concreta el Fundamento Constitucional del Derecho Metropolitano, el cual debiera permitir la participación en los problemas Municipales, Estatales y Federales.

Por lo que ha quedado claro que el Derecho Metropolitano, nace a través de convenios, entre los gobiernos; Federal, Estatal y Municipal, es decir de voluntad política. De tal manera que es importante arribar a un Derecho Metropolitano, que pase al Congreso Federal y de los Estados que vivan el fenómeno de la conurbación. El enriquecer este Derecho beneficiará a los habitantes de las zonas de conurbación de nuestros días.

Es necesario regular con criterios metropolitanos los fenómenos consecuencia de la conurbación, el ambiental, seguridad pública (policía metropolitana), procuración de justicia, vialidad y transporte, agua y drenaje, pero también empleo.

## **4.2 COMISIONES METROPOLITANAS DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales.

El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de el territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en la realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político.

Estamos conscientes de que los Municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándoles desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios Republicanos, traducidos en los órdenes de gobiernos: Federación, Estados y Municipios, y a partir del 12 de noviembre del año 2000, también el Distrito Federal.

Así también, se sostiene que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse en lo administrativo, y también en las normas que se contienen en la Constitución como Ley Fundamental de la República, ya que las leyes, con mayor razón la Constitución como Ley Suprema, puede y debe adicionarse y reformarse en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo (artículo 135 Constitucional).

Pero ante la rigidez de el sistema Constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse al Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, al ser partidarios de un cambio necesario a la Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en el sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que cuando cambia la Constitución, conservando; sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio lo consideraba como corrupción.

Se puede modificar de forma por que eso significa reformar, no de fondo, porque tendíamos que ir a otro Constituyente como el de Querétaro en 1917.

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, considero como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de la vida Republicana y Federal, hacer algunas adiciones a los artículos 115, 116 y 122 de la Constitución Mexicana, tendientes a vigorizar el mejoramiento a los servicios públicos, su política y en general aquellas facultades que de otra manera, paulatinamente pero constantemente han sido absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exige un punto de equilibrio político y Constitucional, al cual llegué después de un numeroso análisis, siendo la estructura política de naturaleza federal, debemos respetarla como esencia de la instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de los Estados, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con la forma Republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de la Carta Magna.

Se necesita tomar en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad

administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

De ello, el objetivo es vigorizar la decisión del pueblo sobre el Municipio libre, pero que permita la vinculación con los otros órdenes de gobiernos sin dejar de tener sus propias facultades, estableciendo dentro del marco fundamental de la Constitución, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las comisiones metropolitanas señaladas en su artículo 122 Constitucional en su Base Quinta, letra “g” que transcribo textualmente:

“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.”<sup>1</sup>

Las Comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las Comisiones se establecerán<sup>2</sup>:

- Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios

---

<sup>1</sup> Idem. P. 112

<sup>2</sup> Idem. P. 112



públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

- Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.
- Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Es necesario que al fortalecer el desarrollo de las comisiones, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y al Distrito Federal, y al extranjero en donde los Derechos Humanos no se respetan, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios.

Consciente de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, he considerado como necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aun con la diversidad de las comunidades municipales en el vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III del artículo 115 de la Ley Suprema, se define como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad

pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha características de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de la nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, escogiendo por sus reconocidos resultados positivos, el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su parte en el artículo 116 en su fracción VI de la ley citada, se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación eficaz de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Esto permite, a fin de homologar a nivel Constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios y concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Un antecedente remoto de ello, lo encontramos en el Estado de México, cuando en 1971 se constituyó el Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl, para transformar este asentamiento humano, que representaba entonces una ofensa a la dignidad nacional, por la extrema miseria en que vivían sus habitantes. El Fondo Fiduciario que se creó con la participación del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de México, con una aportación original del primero, de tres mil millones de pesos, representaba en esa época una suma importante.

Posteriormente el 6 de octubre de 1976, por decreto presidencial, se constituyó la Comisión de Conurbación del Centro del País, que propiamente es el primer órgano metropolitano en el país, integrada por el ex Jefe del Departamento del Distrito Federal, por los ex gobernadores de los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, así como por 86 presidentes municipales de dichas entidades federativas.

Se propusieron programas de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo urbano y rural de la zona; se promovió la ejecución coordinada de la obra entre los tres órdenes de gobierno, se fomentó la participación popular en la elaboración y ejecución de programas, y se elaboraron proyectos de inversión, jerarquizando la satisfacción de necesidades sociales.

Tal vez el logro más significativo fue el esfuerzo integral de coordinación metropolitana en el ámbito de planeación, que aportó el programa de desarrollo de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de la región del Centro.

En él se reconocía ya la impostergable necesidad de reordenar el crecimiento urbano de la zona y de la región, mediante el aprovechamiento racional del uso del suelo. Es importante recordar que la planeación del territorio se propuso dentro de un modelo de “Sistemas urbanos”, que contemplaba las ciudades de México, Pachuca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Así que con la creación del Consejo del Área Metropolitana en 1988, por acuerdo del ex Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal y del Estado de México, se logró orientar el desarrollo urbano a través de la conformación de cinco comisiones en las materias siguientes: 1. Desarrollo urbano; 2. Vivienda y vigilancia del uso de suelo; 3. Agua potable y drenaje; 4. Vialidad, transporte y tránsito; y 5. Protección ecológica y bienestar social.

Estos trabajos del Consejo fueron presididos por el ex Jefe del Departamento del Distrito Federal y el ex Gobierno del Estado de México, fungiendo como instancias coordinadas la Secretaría General de Coordinación Metropolitana por parte del Distrito Federal, y el Consejo del Área Metropolitana del Estado de México.

Cabe citar que en 1992 se creó el Consejo de Transporte del Área Metropolitana, así como la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que con un criterio de inclusión o quizá de apropiación, consideraba a los Municipios mexiquenses conurbados como parte de la Ciudad de México. Este error de criterio fue subsanado en 1996, cuando se creó la Comisión Ambiental Metropolitana.

De tal forma que la historia, reconoce la necesidad de la coordinación metropolitana, se eleva a rango constitucional y se crean cinco Comisiones Metropolitanas, que fueron las siguientes:

- De Asentamientos Humanos
- De Aguas y Drenaje
- De Seguridad Pública y Procuración de Justicia;
- De Transporte y Vialidad; y
- Ambiental Metropolitana.

El día 11 de septiembre de 1997, al reconocerse como insatisfactorios los logros de las comisiones, se creó la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Gobierno del Estado de México; con ello, se pretendió dar integridad a la política metropolitana en tres vertientes: las políticas públicas estatales en la región, la coordinación con los Municipios metropolitanos y la coordinación para efectos de impacto metropolitano con el Gobierno del Distrito Federal, otorgando una visión estratégica y de conjunto para mejorar la toma de decisiones en un nuevo entorno metropolitano plural y complejo.

Más tarde, el 13 de marzo de 1998 surgió, por convenio entre el ex Gobierno del Distrito Federal y el Estado de México, la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Este es el paso más importante de la historia del tema, ya que se tiene que reconocer que las comisiones metropolitanas simplemente consultivas no produjeron ningún resultado a favor de la comunidad metropolitana.

Empero, también se tiene que apuntar que la Comisión Ejecutiva carece de ejecutividad. Basta con el teléfono que no funcione del lado de alguna de las partes, para que se suspenda la coordinación. Se tiene que diseñar el mecanismo de coordinación ideal que pueda funcionar por sí solo. Una Vocalía Ejecutiva, acordada por ambos gobiernos, pudiera parecer la solución.

Se tienen ahora sendas Coordinaciones de Asuntos Metropolitanos por parte del Gobierno del Distrito Federal y por parte del Gobierno del Estado de México, la segunda actualmente con rango de Secretaría, que fungen como Secretarios Técnicos y debieran ser Secretarios Ejecutivos, para el solo efecto de dar el debido seguimiento a los acuerdos de la propia Comisión, y con facultades para promover su debido cumplimiento. Para ello debe dotárseles de facultades de convocatoria de las Comisiones Metropolitanas. Esto de ninguna manera significa que las Comisiones Metropolitanas dejen de funcionar.

Al contrario, serán éstas las que recojan las propuestas de los Ayuntamientos y delegaciones, a través de sus respectivas Coordinaciones de Asuntos Metropolitanos, para entregarlas a las Comisiones, quienes tendrán la responsabilidad de proponer las prioridades a la Comisión Ejecutiva.

Una vez precisado todo lo anterior, considero que lo más importante es crear el Fondo Metropolitano con aportaciones del gobierno Federal, del Estado de México y de los Municipios, así como delegaciones en su caso para la construcción de obras y la prestación de servicios metropolitanos, que ya fue acordado por el ex Gobernador Constitucional del Estado de México y el ex Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el 6 de marzo del año 2000.

Además como el convocar a reunión a la Comisión Ejecutiva de Asuntos Metropolitanos, para operar la incorporación de los presidentes municipales de la zona metropolitana y de los jefes delegacionales del Gobierno del Distrito Federal e iniciar la actualización de las prioridades metropolitanas.

Ello, para unir esfuerzos y también recursos para problemas comunes, resulta prioritario para todos, no permitiendo que la falta de atención a problemas de saturación urbana, lleve a un peligroso colapso urbano. Debemos crear una conciencia metropolitana, para arribar a una verdadera cultura metropolitana.

### **4.3 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Considerando lo expuesto sugiero lo siguiente:

El agravamiento de los antiguos rezagos y la aparición de los nuevos desequilibrios, reclama hoy, más que una administración del espacio (asentamientos humanos), una visión de gobierno en la que participen autoridades y se apliquen legislaciones correspondientes a distintas esferas competenciales, sobre todo ahí en donde los Municipios y las entidades federativas, han formado una continuidad demográfica.

En esos casos, el crecimiento desbordó límites y jurisdicciones, por lo que se ha hecho necesario abordar los problemas del desarrollo urbano con perspectiva integral y prospectiva de largo plazo. Tal es el objeto de una disciplina jurídica que ha rebasado el simple enfoque de los asentamientos humanos y a la que procede dotar ahora de sustento constitucional. Se trata de apuntalar el Derecho Metropolitano.

Es que es conveniente que la previsión, ya consignada en el artículo 122, de la coordinación metropolitana, comprenda no sólo al Distrito Federal, sino que pueda darse también entre los Estados y los Municipios de una misma área metropolitana, y entre éstos y aquellos, de modo que den respuesta conjunta a los retos de la convivencia y la gobernabilidad en las cada vez numerosas metrópolis.

En consecuencia, se agregarían dos párrafos a la fracción VII del artículo 116, con objeto de proponer que los Estados puedan asociarse entre sí y, cuando se requiera, con sus Municipios, para la ejecución de obras y servicios metropolitanos. Se busca, asimismo, que el Gobierno Federal y las entidades federativas acuerden, en ejercicio de su responsabilidad

compartida, los mecanismos que aseguren la coordinación de políticas y acciones en sus respectivos ámbitos de competencia.”<sup>3</sup>

En consecuencia de la evaluación y progreso necesario, de Derecho Municipal, como exigencia que la demografía le impone a una colectividad, desde luego con modalidades, formas, estructuras y normas particulares, como con otros órganos, con normatividades y regulaciones diversas supraordenadas, es posible si se plasman en el texto constitucional, para hacer aplicables en las zonas del territorio nacional que surta el presupuesto de la conurbación y esta involucre a varias entidades federativas y a sus Municipios o delegaciones del Distrito Federal.

Considero que es importante que se procure la aprobación de la iniciativa de reforma Constitucional del ex Senador César Camacho Quiroz del 12 de diciembre del 2000, que bien dice en la exposición de motivos, en su página 9, anteriormente citada, ya que no se trata de crear un cuarto orden de gobierno como existe en otros países del mundo, por ejemplo Canadá, porque el artículo 115 de la propia Constitución Federal ordena que no puede haber una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y sus Municipios y por otra parte, el artículo 135 de la misma Carta Magna permite adicionar y reformar, es decir modificar de forma a la misma Constitución, lo que significaría que el Constituyente permanente no puede aprobar modificaciones de fondo, como sería el incorporar un cuarto orden de gobierno. Canadá es una República Centralista, la mexicana es una República Federal.

---

<sup>3</sup> Iniciativa de Reforma Constitucional del Ex Senador César Camacho Quiroz del 12 de diciembre del 2000



## **4.4 EL DERECHO METROPOLITANO**

El Derecho Metropolitano es aquella ciencia o rama del Derecho Público que establece los términos de coordinación de los diferentes órganos de gobierno, que concurren, de acuerdo con sus competencias a la solución de sus problemas comunes en las zonas conurbadas, para mejorar las condiciones de vida de la población.

### **4.4.1 LAS CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO METROPOLITANO: OBLIGATORIEDAD Y VIABILIDAD**

#### **A) OBLIGATORIEDAD**

Sólo la puede alcanzar esta disciplina jurídica, cuando quedara incluido en el texto Constitucional, para que resulte de observancia obligatoria en todos los casos en que surta el presupuesto de la conurbación. Para resolver los problemas metropolitanos, además de lo anterior se requiere, el ingrediente que es el financiero, en coordinación con los diferentes órdenes de gobierno.

Como ya lo exprese anteriormente, no se puede dejar a la voluntad de las partes el cumplimiento de la coordinación metropolitana, cuando la impone la Ley Suprema de la Nación.

Tal como lo argumentó el Director Académico del Proyecto de Planeación Territorial de la UNAM, Jordi Borga Sebastis, “en el más avanzado Derecho Metropolitano como es el canadiense, el reparto de la carga financiera para cualquier obra o servicio, obedece a los recursos presupuestales de cada parte, de acuerdo con un criterio de equidad elemental.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Canal 22 en fecha 22 de marzo de 2007, a las 9:30 AM

Es necesario comentar que el gobierno federal no aporta la misma cantidad que los estatales y los municipales, porque obviamente la mayoría de los recursos los maneja la instancia federal que comparte y reparte los ingresos. Por este mismo principio, el gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones, tampoco deben hacer una aportación igual, sin considerar su capacidad económica.

De ello, se estima un Fondo Común Metropolitano, el cual debe constituirse por aportaciones de todos aquellos que tengan interés, pero guardando siempre el principio de equidad y proporcionalidad, teniéndose presente como norma de justicia distributiva.

Como por ejemplo, es una concepción errónea de equidad metropolitana que el ex Ejecutivo Federal, en el año 2005 se comprometió a aportar al fondo, un peso por cada uno al que invirtiese el Gobierno Estatal y del Gobierno del Distrito Federal, cuando que, al iniciarse las negociaciones para la construcción del Ferrocarril Metropolitano de Buenavista a Huehuetoca, se convino entre las tres partes que el Gobierno Federal aportaría el 50% de los recursos y los Gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, 25% del costo total de la obra metropolitana.

Estimo necesario, adicionar como norma a la Constitución Mexicana, para comprometer de esta manera, también a la Cámara de Diputados, al Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales para que cumplan su cometido en materia presupuestal, esto es realizar las previsiones presupuestales relativas.

## B) LA VIABILIDAD

Resulta evidente que el Derecho Metropolitano tiene un campo de acción de aplicación y desarrollo, para su evolución constante, porque tiene la posibilidad de poderse llevar a cabo la coordinación de los diferentes órganos de gobierno, que concurran, de acuerdo con sus competencias a la solución de sus problemas comunes en las zonas conurbadas, estableciendo con Fundamento Constitucional el Derecho Metropolitano,

debiendo contener las formas y lineamientos para tomar decisiones que incluya con responsabilidad a los Ordenes de Gobierno, en sus ámbitos: Federal, Estatal y Municipal, así como al Distrito Federal y con la participación de los ciudadanos: todos, entonces participando en acuerdos metropolitanos.

#### **4.5 PROPUESTA CONSTITUCIONAL**

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de manera imperativa la planeación y la regulación o junta de los problemas de la conurbación. Posteriormente el artículo 122, de esta misma carta constitucional, establece la potestad del gobierno del Distrito Federal de convenir en la Constitución las Comisiones Metropolitanas para la solución de los mismos problemas, dejamos asentado que a través del tratamiento diverso el artículo 115, establece una formula para los Municipios, y el articulo 122 otra formula diversa.

Pero se omitió legislar en el artículo 116, la misma facultad o similar facultad para los Estados de la República, de tal manera que la entidad mexiquense ha estado celebrando convenios de coordinación con el gobierno del Distrito Federal sin tener facultad especifica en la Constitución.

Evidentemente las Comisiones Metropolitanas entre el Distrito Federal, y el gobierno del Estado de México, han funcionado a medio vapor sin resultados específicos, como sucedió en el año mil novecientos noventa y nueve entre ambos gobiernos.

Es preciso, recogiendo la experiencia que se ha vivido en materia de coordinación metropolitana agregar la obligación de los tres órdenes de gobierno, es decir, gobierno Federal, Estados, Municipios y el Distrito Federal.

Y unidos para una eficaz coordinación que ofrezca resultados a la población no debe ser potestativa, es decir a través de convenios por que esto no ha funcionado, debe establecerse en la Constitución, y se propone que lo sea en el artículo 116 que la coordinación sea obligatoria sin perjuicios que las formas de coordinación puedan plasmar los detalles de ejecución en un documento convencional, pero la obligación de la coordinación metropolitana debe establecerse en la carta fundamental.

Igualmente, debe mencionarse en la Constitución el punto más importante que debe ser el de obligar a la Cámara de Diputados Federal y a las de los Estados, involucrados en el problema metropolitano para contemplar partidas presupuestales adecuadas y constituir un fondo metropolitano, que sin los recursos de los tres órdenes de gobierno resultaría iluso.

Ahora bien, también deben involucrarse a los Ayuntamientos que vayan a resultar beneficiados con las acciones, las obras, con los servicios públicos que resulten necesarios.

Aquí es necesario hacer una advertencia, el problema más grave es el de crecimiento demográfico desordenado que ha llevado a la saturación urbana, y que puede conducir hacia el colapso urbano.

En resumen se propone adicionar un inciso octavo, al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Fracción VIII.- La Federación, los Estados y los Municipios, así como el Distrito Federal, tendrán que coordinar sus esfuerzos en materia de planeación, regulación y ejecución para resolver con eficacia los problemas metropolitanos, de los tres órdenes de gobierno que se encuentren en casos de conurbación similares deberán hacer lo propio.

Los Municipios involucrados en el fenómeno, deberán participar de manera proporcional y equitativa en la resolución de los problemas que les atañan, debemos trascender de los convenios metropolitanos a su majestad, la Ley.

## CONCLUSIONES

En base al objetivo establecido relativo al fortalecimiento de la base constitucional del Derecho Metropolitano en México, las conclusiones son:

PRIMERA: El Municipio como forma de organización de personas siempre ha existido, con diferencias evolutivas y retrogradadas, dependiendo del momento histórico y de la voluntad política de sus gobernantes.

SEGUNDA: Tanto en la antigüedad como en la época actual, han existido municipios urbanos y rurales, los primeros siempre previligados y los segundos siempre marginados. No ha habido gran avance en la equidad de oportunidades y de reparto de la riqueza.

TERCERA: Los órganos de gobierno en los municipios, tanto en los metropolitanos e urbanos como en los rurales, actúan de acuerdo a una directriz y por otro lado a una política local, actuando de acuerdo a sus propias necesidades, provocando estancamiento o falta de progreso por esta directiva institucionalizada.

CUARTA: El Municipio como institución tiene un órgano de gobierno denominado ayuntamiento, y este actúa en forma colegiada por sus integrantes y a través de la sesión de cabildo se toman las decisiones aplicables al territorio.

QUINTA: El ayuntamiento de Naucalpan de Juárez se integra por un presidente, 3 síndicos y 19 regidores, quienes son autoridades del ayuntamiento.

SEXTA: El desarrollo de los municipios dependen principalmente del número de población, ya que estos en base a las necesidades ordinarias, propiciarán satisfactores para sus habitantes, por tanto, la riqueza y el desarrollo es en base al número de giros industriales, comerciales y de servicios, aunado al desarrollo de las vías de comunicación.

SÉPTIMA: Las autoridades municipales son electas por voto popular y secreto, es decir, el gobierno electo por el pueblo.

OCTAVA: Los ingresos del Municipio han sido insuficientes para su propio crecimiento, a pesar de que el Municipio genera ingresos, esta es una gran merma para su propio desarrollo.

NOVENA: México ha sido un país de contraste, en el que hay municipios grandes, ricos y poderosos, por otro lado municipios pequeños, pobres y llenos de marginación.

DÉCIMA: La falta de desarrollo de los municipios rurales, generalmente es por falta de voluntad y decisión política de sus gobernantes o por la indecisión de los inversionistas de arriesgar su capital para generar empleo en el Municipio rural.

DÉCIMA PRIMERA: Adicionar el octavo inciso en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enriquecerá un nuevo derecho que surge con motivo de la conurbación que es el Derecho Metropolitano.

DÉCIMA SEGUNDA: Mediante una eficiente coordinación de los órdenes de gobierno, podremos resolver problemas que tanto atañen a los pobladores de la Federación, de los Estados y Municipios, así como el Distrito Federal.

DÉCIMA TERCERA: La conurbación es un problema que es común a los conglomerados, surgido del asentamiento humano que rebasa los límites de los Estados y Municipios, creando problemas comunes.

DÉCIMA CUARTA: El crear el fondo metropolitano con aportaciones del gobierno Federal, del gobierno del Estado de México, del gobierno del Distrito Federal y de los Municipios, así como delegaciones en su caso, se podrá realizar la construcción de obras de prestación de servicios metropolitanos.

DÉCIMA QUINTA: El iniciar con la actualización de las prioridades metropolitanas y el unir esfuerzos se logrará resolver problemas comunes, resultando prioritario para todo el País, que beneficien a los habitantes de las zonas conurbadas que requieran de servicios públicos sin la taxativa de límites.

DÉCIMA SEXTA: Para resolver el problema metropolitano, el ingrediente principal además de la obligatoriedad de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, es el financiero.

DÉCIMA SÉPTIMA: En el más avanzado Derecho Metropolitano como es el canadiense, el reparto de la carga financiera para cualquier obra o servicio, el criterio principal obedece a los recursos presupuestales de cada parte, de acuerdo con un criterio de equidad elemental. No aportando la misma cantidad el gobierno federal que los estatales y los

municipales, y que obviamente la mayoría de los recursos los maneja la instancia superior que comparte y reporta los ingresos estatales y municipales.

DÉCIMA OCTAVA: Por el mismo principio el gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones, tampoco deben hacer una aportación igual, sin considerar su capacidad económica. El fondo fiduciario debe constituirse por aportaciones de todos aquellos que tengan interés pero guardando siempre el principio de equidad e igualdad.

DÉCIMA NOVENA: El impacto federal exige convertir este magnificante episodio, en el desarrollo de una nueva disciplina jurídica: el Derecho Metropolitano, el que exige que se creen principios e instituciones y órganos encargados de su organización y aplicación. Es necesario constituir una materia de curso obligatorio en las universidades.



## ANEXO 1

### DIVISIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ

#### I.- Pueblos

Los Remedios

San Antonio Zomeyucan

San Bartolo Naucalpan (centro)

San Esteban Huizilacasco

San Francisco Cuautlalpan

San Francisco Chimalpa

San José Río Hondo

San Juan Totoltepec

San Lorenzo Totolinga

San Luis Tlatilco

San Mateo Nopala

San Miguel Tecamachalco

San Rafael Chamapa

Santa Cruz Acatlán

Santa Cruz del Monte

Santa María Nativitas

Santiago Occipaco

Santiago Tepatlaxco

#### II.- Colonias

Adolfo López Mateos

Ahuizotla

Alfredo del Mazo Vélez

Alfredo V. Bonfil

Altamira

Ampliación Altamira  
Ampliación Benito Juárez  
Ampliación Ciudad de los Niños  
Ampliación Loma Linda  
Ampliación Los Remedios  
Ampliación Mártires del Río Blanco  
Ampliación Minas Palacios  
Ampliación Minas El Coyote  
Ampliación Olímpica (San Rafael Chamapa VII)  
Ampliación San Esteban (Ampliación San Esteban Huitzilacasco)  
Balcones de Chamapa  
Barrio El Torito  
Benito Juárez  
Bosques de Los Remedios  
Bosques de Moctezuma  
Buenavista  
Capulín Soledad  
Casas Viejas (La Era)  
Cervecera Modelo  
Ciudad de los Niños  
Colinas de San Mateo  
Cuartos II 1ra. Sección  
Cuartos II 2da. Sección  
Cuartos III  
Cuartos Constitución (San Rafael Chamapa I)  
Cumbre de Himalaya  
Diez de Abril  
El Conde  
El Corralito  
El Chamizal

El Molinito  
El Olivar  
Emiliano Zapata  
Estado de México (El Tambor)  
Hacienda de Cristo (Exhacienda de Cristo)  
Hidalgo  
Independencia  
Isidro Fabela (Tabiqueras 11 y 12)  
Izcalli Chamapa  
La Cañada  
La Cañada –San Lorenzo Totolinga  
La Luna (San Mateo Nopala)  
La Magueya  
La Mancha I  
La Mancha II  
La Mancha III  
La Monera  
La Mora  
La Presa (Tejocote)  
La Presa Chamapa  
La Punta  
La Radio Benito Juárez  
La Raquelito  
La Rivera (Ampliación La Rivera)  
La Tolva  
La Universal  
Las Colonias (Predio Las Colonias)  
Las Huertas 1ea. Sección  
Las Huertas 2da. Sección  
Las Huertas 3ra. Sección

Las Tinajas  
Lázaro Cárdenas  
Loma Colorada 1ra. Sección  
Loma Colorada 2da. Sección  
Loma Linda  
Loma Taurina  
Loma de la Cañada  
Loma de Occipaco  
Loma de San Agustín  
Loma de San Isidro  
Lomas del Cadete  
Los Arcos  
Los Cuartos (San Rafael Chamapa I)  
Luisa Isabel Campos de Jiménez Cantú (Cuartos I)  
Mártires de Río Blanco  
México 68  
México 86 (La Chacona)  
Minas Palacios (Minas Palacio)  
Minas El Coyote  
Minas El Tecolote  
Minas San Martín  
Miramar  
Nueva San Rafael  
Olímpica 68 (San Rafael Chamapa III)  
Olímpica (San Rafael Chamapa V)  
Olímpica Radio 1ra. Sección (San Rafael Chamapa VIII)  
Olímpica Radio 2da. Sección (El Caracol)  
Padre Figueroa  
Plan de Ayala 1ra. Sección  
Plan de Ayala 2da. Sección

Poetas Mexiquenses (Tabiguera 10)  
Praderas de San Mateo  
Progreso  
Rancho Atenco  
Reforma San Luis  
Reubicación el Torito  
Ricardo Flores Magón  
Rincón Verde  
Rosa de Castilla  
San Andrés Atoto  
San Antonio Zomeyucan (Zona Urbana)  
San José de Los Leones 1ra. Sección  
San José de Los Leones 2da. Sección  
San José de Los Leones 3ra. Sección  
San Lorenzo Totolinga 1ra. Sección  
San Lorenzo Totolinga 2da. Sección  
San Mateo Nopala Zona Norte (Ampliación San Mateo Nopala Zona Norte)  
San Mateo Nopala Zona Sur  
San Rafael Chamapa (Tabiguera 1, Tabiguera 2, Tabiguera 3, Tabiguera 4,  
Tabiguera 5, Tabiguera 6, Tabiguera 7, Tabiguera 8, Tabiguera 9 y Tabiguera 12).  
San Rafael Chamapa I  
San Rafael Chamapa II  
San Rafael Chamapa IV  
Santa Lilia Chamapa  
Sierra Nevada  
Tierra y Libertad  
Unidad Habitacional Bosque de Los Remedios  
Unidad Morelos  
Unidad San Esteban  
Unión Popular. Predio La Reforma, Predio Palo Dulce, Predio Tejocote, Predio

Temascal, Predio Zapote  
Valle Dorado (San Rafael Chamapa VI)  
Vicente Guerrero

### III. Fraccionamientos Residenciales

Alcanfores  
Ampliación Los Fresnos  
Ampliación Misiones  
Anexo Jardines de San Mateo  
Balcones de San Mateo  
Bosques de Echegaray  
Bosques de Echegaray Sección Electricistas  
Boulevares  
Ciudad Brisa  
Ciudad Satélite  
Club Cuicacalli  
Colón Echegaray  
Colonial Satélite  
Conjunto La Huerta (Las Huertas)  
Conjunto San Miguel  
Country Club  
Cristóbal Colón  
El Mirador  
El Parque  
El Risco  
El Sauzalito  
Explanada de las Fuentes  
Fontana Residencial  
Hacienda de Echegaray

Izcalli del Bosque  
Izcalli San Mateo  
Jardines de Boulevares  
Jardines de La Florida  
Jardines de San Mateo  
Jardines de San Mateo Sección Colina (s)  
Jardines de Satélite  
Jardines del Molinito  
La Alteña I  
La Alteña II  
La Alteña III  
La Alteza  
La Atalaya  
La Florida  
La Perla  
La Soledad  
Laderas de San Mateo  
Las Américas  
Loma de Cantera (Lomas de Canteras)  
Lomas de Cristo  
Loma de Las Fuentes  
Lomas de San Mateo  
Lomas de Santa Cruz  
Lomas de Sotelo  
Lomas de Tecamachalco  
Lomas de Huizachal  
Lomas del Río  
Lomas Hipódromo  
Lomas Manuel Ávila Camacho  
Lomas Verdes (Conjunto Lomas Verdes)

Lomas Verdes 1ra. Sección  
Lomas Verdes 3da. Sección  
Lomas Verdes 4ra. Sección  
Lomas Verdes 5ta. Sección  
Lomas Verdes 6ta. Sección  
Los Álamos  
Los Frenos  
Los Pastores  
Misiones  
Paseos del Bosque  
Pedegral de Echegaray  
Prado San Mateo  
Real San Mateo  
Residencial Santa Cruz  
Rincón de Las Fuentes  
Rincón del Bosque de Echegaray  
Rincón de Echegaray  
Rinconada Diligencias  
Rinconada San Mateo  
Rinconada del Bosque  
Río Escondido  
Rivera de Echegaray  
Tiahui  
Unidad Habitacional Petroquímica Lomas Verdes  
Unidad Habitacional Telefonistas  
Valle de San Mateo  
Vista del Valle II, III, IV. Y IX  
Vista del Valle Sección Bosques  
Vista del Valle Sección Electricistas  
Xalpa



La Huerta

IV: Fraccionamientos Industriales

Industrial Alce Blanco

Industrial Atoto

Industrial La Perla

Industrial Naucalpan

Industrial Tlatilco

Parque Industrial Naucalpan

V: Fraccionamiento Campestre

Las Animas

Villa Alpina.”26

## ANEXO 2

### GLOSARIO

**ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES:** Son aquellos que constituyen en tierras que por su destino o vocación original, no debieran ocuparse para satisfacer la demanda habitacional, ya que generan una presión social por parte de los individuos en dichas tierras, al amparo de los derechos adquiridos.

**AYUNTAMIENTO:** Corporación constituida por el alcalde, síndicos y regidores de un Municipio, para administrar y representar los intereses de un Municipio.

**CIUDAD:** Que dentro del ámbito más vasto del Estado donde se halla enclaseado, goza de una autonomía más o menos completa.

**COMISION:** Conjunto de personas que por nombramiento o delegación de otras realiza una investigación, formula una opinión, prepara una resolución o actúa en rama especial de un cuerpo o entidad; como comisiones comentarias directivas, de arbitraje de límites, de vecinos, etc.

**CONSTITUCIÓN:** Conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autoridad y garantizando la libertad, en la ley magna de una nación.

CONURBACION: Conjunto de poblaciones próximas, unas a otras, cuyo crecimiento las ha puesto en contacto.

CONVENIO: Pacto en coincidir en una opinión, dictamen y ajuste o tratado.

DEMOGRAFIA: Investigación estadística de las poblaciones humanas en relación con su situación geográfica y física.

DERECHO METROPOLITANO: Ciencia o rama del Derecho Público que establece los términos de coordinación de los diferentes órganos de gobierno, que concurren, de acuerdo con sus competencias a la solución de sus problemas comunes en las zonas conurbadas, para mejorar las condiciones de vida de la población.

DERECHO MUNICIPAL: Conjunto de leyes, fueros y costumbres peculiares de las provincias, ciudades, villas o lugares; y más comúnmente, el que rige la vida administrativa y general de los municipios en cuanto corporaciones y en sus nexos con el respectivo vecindario.

ENTIDAD FEDERATIVA: Estados organizados, los cuales cuentan con su territorio que se rige por sus leyes propias y gobiernos privativas en su ámbito y esfera peculiares

**FEDERACION:** Doctrina política que apoya la forma federal como régimen más adecuado para organizar un Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la unión en ciertas materias de legislación y gobierno, pero con autonomía amplia para los territorios con personalidad geográfica e histórica, e incluso legislación y gobiernos locales, en todo lo no confiado al Estado federal, al Ejecutivo o Gobierno federal. Que se compone por varios Estados, que no pierden su personalidad en la representación diplomática, teniendo relaciones entre ellos mismos.

**FIDEICOMISO PUBLICO:** Cuando el Estado otorga los recursos que se canalizan hacia las actividades que se consideran prioritarios para el desarrollo del país.

**METROPOLI:** En latín metropolis, palabra de origen griego. Considerado como el territorio del Estado por oposición a las colonias, los protectorados y países de mandato.

**OBLIGATORIEDAD:** Sólo puede alcanzar esta disciplina jurídica, cuando quedara incluido en el texto constitucional, para que resulte de observancia obligatoria en todos los casos en que surta el presupuesto de la conurbación.

**SEGURIDAD PUBLICA:** Organismo encargado de centralizar la acción relativa al orden público, al servicio inmediato del gobierno.

**VIABILIDAD:** Probabilidad de poderse llevar a cabo la coordinación de diferentes órganos de gobierno.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1995
- ESTUDIOS MUNICIPALES. Centros Nacionales de Estudios Municipales, No. 20 Secretaría de Gobernación. México. 2000
- FRAGA GABINO, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa. México. 1990
- HIRA DE GORTARI, Gabriela y HERNÁNDEZ Franyutti. LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL: UNA HISTORIA COMPARTIDA. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México. 1988
- HIRA DE GORTARI, Gabriela y HERNÁNDEZ, Franyutti. LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL. Tomo 1. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México 1988
- KELSEN, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Ed. UNAM 1995
- MEJÍA LIRA, José. NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO. Lide. México. 1991
- MERINO MAÑÓN, José. ENSAYOS SOBRE LA ZONA METROPOLITANA. IAPEM. México. 1996
- NAUCALPAN DE JUAREZ, H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL, ESTADO DE MÉXICO. Editado por comunicación social del Municipio de Naucalpan, Juárez. México. 1993
- OCHOA CAMPOS, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. 2ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1986
- OLMEDO CARRANZA, RAÚL. "ESTUDIOS MUNICIPALES" No. 10. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México. 2000
- ORTEGA LOMELÍ, Roberto. EL NUEVO FEDERALISMO, LA DESCENTRALIZACIÓN. Porrúa. México. 1988

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. DERECHO MUNICIPAL. Ed. Porrúa. México. 1998

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. TEORÍA DE DERECHO MUNICIPAL. 2ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1998

RUIZ DE CHÁVEZ GARCÍA, Mario. Revista del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México. LEGISLACIÓN MEXIQUENSE. Número 2. Septiembre-octubre. México. 2002

SAYEG HELU, Jorge. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. PAC. México. Febrero 2006

TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 19ª Edición. Ed. Porrúa. México. 1986

#### **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

Bando Municipal y de Buen Gobierno de H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. 5 de febrero del 2006

CANABELLAS Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. Editores- Libreros. 4ª Edición. Buenos Aires. 1962

Compendio de Términos de la Ciencia del Derecho. Thesaurus. Millenium Jurídico. 2006

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Estado de México. Ed. Esfinge. 2004

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Alco. México. 2006

Diario Oficial de la Federación del día 21 de julio de 1993

Iniciativa de Reforma Constitucional del Ex Senador César Camacho Quiroz. 12 de diciembre. México. 2000

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 2004

Prontuario de Legislación Fiscal del Estado de México. 2004

Programa de cómputo diseñado para consultar de manera más ágil y sencilla cualquier referencia textual en varias especialidades. Voxerudita. Jurídico. Net. Versión 12. 2007.