

27420



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
MUNICIPAL DE TOLUCA, CAPITAL DEL ESTADO  
DE MEXICO.

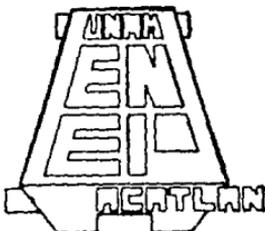
8252007-0



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

JUAN CARLOS SAAVEDRA RUBIO



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

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

En el tratamiento específico del tema hago un somero recorrido histórico de la concepción municipalista desde su nacimiento y orígenes en la antigüedad, pasando por Roma y Grecia, su resurgimiento en la edad media, analizando su forma de organización y así llegar a lo que fue el Municipio en México desde la llegada de los españoles hasta nuestros días.

Asimismo dentro de este estudio se verá el contenido de nuestra Ley Fundamental, con el fin de señalar los antecedentes del artículo 115 y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones, ya que de acuerdo con este artículo los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobernarse, organizarse política y administrativamente dentro de su división territorial.

El artículo 115 señala que el Municipio es, en nuestro sistema federal de gobierno, una institución política primaria y una entidad de nivel básico en la que se ejerce el sufragio popular.

Una vez que el lector ha hecho un repaso de la evolución del Municipio desde la Constitución en Cádiz hasta nuestra época actual, encontrará todas las bases jurídicas de tan importante articulado para nuestra vida democrática en México, ya que el Municipio en la historia de nuestro país se concibe antes del Estado Federal, con el establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

Se preguntará el lector el porque de mi elección en el presente tema. Esto se debe a que el Estado de México, desde sus orígenes, sino como tal, si como territorio, fue uno de los más extensos en nuestro México y que a su resurgimiento ya conformado como Estado siguió con una extensión muy basta en 1824, y que a la fecha tal y como lo conocemos, en su división territorial, sigue siendo un Estado que va a la vanguardia y que orgullosamente forma parte del Estado Mexicano.

Particularmente, y siendo el corazón de la temática en estudio, seleccioné de los 121 Municipios al de Toluca, ya que en esta hermosa y gran Ciudad nacieron grandes hombres que han dado honor y gloria a México. A uno de ellos, al que considero como tal y que me dió la vida, me refiero a mi padre. Esto fué lo que me orilló y emocionó para llevar a cabo esta tesis profesional.

Para finalizar, el lector encontrará en los dos últimos capítulos la historia, aunque sucinta, tanto del Estado como de su Capital, así como los ordenamientos jurídicos que rigen la vida de ambas entidades.

**CAPITULO I**

**GENEALOGIA DEL MUNICIPIO**

Es de suma importancia estudiar los orígenes del Municipio en sus aspectos jurídicos, políticos, sociológicos y constitucionales, ya que el Municipio constituye una institución socio-política de grandes dimensiones.

El Municipio es una entidad socio-política. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro del estado.

La Constitución lo dice: "El municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados."

Por lo tanto, el municipio tiene esos dos aspectos fundamentales: el sociológico, como unidad social, local, de vecindad y, el político, como unidad política y administrativa de los estados de la república.

Pero ¿cuál fue la conformación original de este tipo de municipio en el mundo occidental? Digámoslo en pocas palabras: el municipio nace, precisamente, como asociación de vecindad, como asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes.

El punto de partida para todo análisis político, sociológico y constitucional del Municipio, tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. El Municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución.

Esta ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el derecho constitucional, como en el derecho administrativo y en la sociología política. Esta institución es una persona de derecho público-generadora de un orden de relaciones jurídicas. Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la Ley como única fuente de su actuar gubernamental. El Municipio no se construyó a partir de elocubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno histórico que ha impactado a la ciencia política --

del mundo, fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento y enclavarlo dentro de los capitales temas de la ciencia del Estado.

El Municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia. Ha sido tan poderosa la construcción jurídica de esta institución que hay una gran corriente doctrinaria que se inclina a favor de un derecho municipal autónomo, regulador de esta institución política, y como una necesidad para su paulatino perfeccionamiento dentro de las instituciones políticas de un Estado.

#### 1.1.- Nacimiento del Municipio.

Es así que diversos autores aun no se ponen de acuerdo del origen del nacimiento de esta institución. Siendo el Municipio un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, ha sido en consecuencia cambiante y diverso a través de la historia. El Municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del Municipio como una institución histórica. No obstante esto, el concepto (Municipio) se ha conservado a través de la historia para designar a una institución política fundamental.

Para unos el Municipio nace "en Roma y que ha sido heredada por los diversos países como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política. Esta división territorial y política se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados." (1)

Para otros es: "Precisamente desde el Siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio, como asociación de vecindad. El hecho es claro: Clístenes realiza la formación de las cuatro tribus atenienses, las convierte en 10 y en vez de que estén asociadas por consanguinidad, que era el vínculo gentilicio desde la antigüedad tribal, las convierte ya en tribus sedentarias ciudadanas, agrupadas por la vecindad.

Por primera vez en la historia aparece el municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consanguinidad, ya no por --vínculos de parentesco, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad y ---crea así Clístenes el Demos, o sea el municipio griego que aparece en el Siglo VI. Igual reforma surge con Servio Tulio, en Roma, en el mismo siglo, y Servio Tulio, igual que Clístenes en Grecia, transforma de 3 a 7 tribus las de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes, por consanguinidad, unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad. Y aquí surge el municipio romano." (2)

Por lo tanto, es completamente indiscutible el hecho histórico de que el municipio desde sus orígenes es la asociación de vecindad, la comunidad social de vecindad, asentada en un territorio y reconocida por el estado. Esa es la naturaleza intrínseca del municipio.

### 1.2.- El Municipio en Roma.

Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro del poder político o bien eran Municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las Leyes Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta Ley el derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y Municipios adscritos a Roma. A partir de esta histórica fecha, el término Municipi-

pio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen ante Roma y ante las leyes el derecho de ciudadanía romana.

Prestigiados historiadores romanos sostienen que la palabra *Municipium*, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, quien gobernó a Palestina, toma la palabra *Municipium* en el abstracto sentido de una condición de derecho público, en consecuencia, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de *Municipios*:

Primero. Esta primer categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni en forma activa ni pasiva en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los romanos, estando también al igual que éstos obligados al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obligaciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana. Quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

Segundo. Festo aplica la noción de *Municipium*, la que comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana.

En este caso, la condición de derecho llamada *Municipium* se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad.

Tercero. Esta categoría presentada por Festo, es la de los italianos que habían llegado a la ciudadanía romana. Se trataba de personas y no de ciudades enteras. El *Municipium* significaba el status de las personas que adquirían la ciudadanía romana sin romper los lazos que los unían con su ciudad de origen. Este caso es parecido con relación al anterior -Primero.

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen edilicio, que todavía llamamos así al municipio. Ellos proclamaban, al tomar posesión sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitium", que es el origen del derecho municipal romano, por primera vez codificado por Sexto Papyrio, en el Siglo VI antes de Cristo y que constituye el origen del derecho municipal occidental.

El municipio es una institución muy antigua, de gran trascendencia histórica; ya que tiene 26 siglos de existencia, la cual crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el derecho civil; de una institución que connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, por que el municipio griego se llamó "Demos" y de "Demos" viene la palabra democracia. Porque demos quiere decir pueblo, y cratos, autoridad. Es así que el origen de la democracia viene del nacimiento del municipio occidental, del demos griego. Como política viene de la Polis griega.

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización vecinal, de nuestra organización democrática, arrancan del nacimiento propio del municipio occidental.

El municipio es trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron 3 corrientes fundamentales del derecho municipal: el derecho romano, el derecho visigótico, de la dominación visigótica que implantó el *Concilium*, del cual se deriva la palabra concejo municipal y del cual nace el concejo municipal como corporación, y el derecho árabe, el

derecho de los árabes, que durante su dominación influyeron notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo, el nombre de alcalde, que viene de ---- alcaaldí, palabra árabe, usado en León por primera vez en el Siglo XI y que quiere decir jefe.

Tenemos ya conformado ya un municipio muy respetable que arranca de -- Grecia y Roma, que es el origen de la democracia y que se trasplanta a España, a través de 3 corrientes fundamentales: la visigótica, con el concilium la romana, con el régimen edilicio, y la árabe con el régimen de alcalde. Y ahí viene ya conformado el municipio que después va a trasladarse a América de lo cual me ocuparé posteriormente.

### 1.3.- El Resurgimiento del Municipio en la Edad Media.

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no solo fue la fidelidad que esta institución guardó con - los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando -- sus propias características de comunidad local pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del -- problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institu-ción política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero-municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían -- una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jur-ídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del derecho positi-vo vigente, en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la-

mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún y cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el Municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

En mi opinión el rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad, ya que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fiscalidad propia. Lo anterior, forzó a que la estructura administrativa de los Municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etcétera. Este fenómeno que fue muy característico en la Edad Media ha seguido siendo constante en el pleno Siglo XX.

#### 1.4.- El Municipio como Existencia de una Comunidad Local.

Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el Municipio. La realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir, que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha de-

pendido de su propia comunidad local. Por esta razón, el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta real anarquía de la diversidad tan extrema de un Municipio entre otro, ha sido un fenómeno constante en toda la historia municipal de todos los países del mundo. Por ello, tratar de solucionar el problema del Municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los Municipios, no es solamente una posición ingenua, sino además, revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

### 1.5.- Rafces Históricas del Municipio como Auténtica Comunidad Democrática.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el concejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo. La diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los Municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el carácter absorbente del poder central, comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa fueron característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se -

adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos -- centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio -- como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido muy asarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y conocer las formas de autonomía local, propia representación, y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas -- en la conformación de un Estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos Estados Sociales de Derecho, que propician un régimen municipal -- más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

#### 1.6.- El Municipio en México.

El municipio nos llegó en los momentos más trágicos de la historia del municipalismo universal.

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo, Rey de Castilla y --- León, había dado derechos, incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, el 21 de abril; en la Batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaba así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo alemán de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas.

Los comuneros perdieron la batalla, fueron derrotados en los campos de Villalar y pagaron con sus cabezas, en Toledo, Segovia y Salamanca, su enfrentamiento a la monarquía española.

Ya en la historia del municipio en México, me refiero precisamente a esas dos etapas: la etapa previllalar y la etapa post-villalar. ¿Por qué? Por que precisamente en 1521, cuando estaba sucediendo la Batalla de Villalar, en donde se derrumba el régimen comunero español y la época brillante de los municipios españoles, precisamente en ese año se efectuaba la conquista de México.

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los Reyes Católicos. Eso es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post-villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época previllalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

"La conquista de México no fue autorizada por el Rey de España, que no sabía de esto, no fue autorizada por Cuba, que solamente dio permisos para exploraciones. Fue autorizada por un municipio mexicano. La conquista de México, fue autorizada por el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, que le dio carácter de jefe militar a Cortés." (3)

El régimen municipal en la colonia sufre altas y bajas, desde luego hay una gran centralización, ya post-villalar; pero todavía existe un resabio de libertad municipal que seguía alentando en el municipio.

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecieron la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. Eso, aparentemente inofensivo, dio al traste con el régimen español, ya que el español rico compraba su regiduría perpetua; cuando moría la heredaba y el que le heredaba ya era criollo, era hijo del español; pero nacido en México.

Por lo tanto, al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fue entregando el control de los ayuntamientos de todo el país, a manos de los criollos, a través de la regiduría perpetua. En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar y para hacer política y para defender sus intereses locales.

Y fue el criollismo, el que a través de un ayuntamiento en 1808, por medio del licenciado Verdad, pidió la autonomía de la colonia. El criollismo iba a ser una bomba de tiempo, para la monarquía española, y esto vino a través del régimen municipal, que la monarquía misma entregó en manos de los criollos.

Pero ¿qué pasa en México en el Siglo XVIII? Carlos III establece su régimen de intendentes y comienza un nuevo ciclo de la historia municipal: la influencia francesa, que llega hasta 1910.

Por lo tanto, desde Carlos III, en el último tercio del Siglo XVIII, - hasta 1910, impera en México la influencia francesa, el mismo que establece el régimen de intendentes, y viene una centralización que se inicia con él - y que después va a concretarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas.

México, entonces Nueva España, estaba influido por las corrientes francesas.

En México, con la Constitución de Cádiz, se copió al prefecto francés. Eso es muy importante, porque generalmente se piensa que el porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el contrario, éstas vienen

desde 1812 con la Constitución de Cádiz, copia del prefecto francés, y los prefectos políticos y jefes políticos que existieron en México de 1812 a -- 1910, cuando llega la reforma municipal, sobre todo en 1911, cuando se viene la abolición de los jefes políticos, por primera vez en Chihuahua.

En el Siglo XIX impera, por lo tanto, la institución del jefe político es un jefe de distrito, pero jefe de todos los ayuntamientos de su distrito de el depende la administración de los municipios, todo se hace por su voluntad; pero ¿por qué habría de recrudescerse esto?, ya lo veremos cuando hablemos del régimen porfirista, pero antes de ello debemos mencionar un hecho fundamental: el régimen constitucional mexicano, a partir de la independencia, olvidó e ignoró al municipio por razones de técnica legislativa. Se pensaba en el constitucionalismo clásico de aquella época, del Siglo XIX, - que la federación no debía interferir la autonomía de los estados en su regímenes interiores, en donde se encuentra el régimen municipal.

Por lo tanto, se afirmó que la Constitución general no podía legislar en materia municipal, y así sucedió que en las constituciones de 1824 y --- 1857, no se abordó el problema municipal. Había de ser hasta la época de Carranza cuando comienza ya a aflorar el constitucionalismo moderno y comienza ya a avocarse, a dictar leyes, que resguardarían la autonomía de los municipios.

Porfirio Díaz da el golpe de gracia al municipio; Porfirio Díaz en --- 1903, suprime el ayuntamiento de la Ciudad de México, le quita sus rentas, - lo centraliza y, además, fortifica el régimen de jefaturas políticas de prefectos.

Hay una ley, precisamente la ley de 1903, que en su artículo 60 establece que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. ¿Qué había sucedido? Que en el régimen de prefecturas y jefaturas políticas que había existido - desde la Constitución de Cádiz, se vino recrudesciendo el sentido dictatorial con el porfirismo, hasta convertir a las jefaturas políticas en instrumentos de la dictadura.

Por lo tanto, la dictadura porfirista se sirvió del municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos. Y así es como este recrudescimiento del sistema de prefecturas políticas, comienzan -- los movimientos precursores y aparece en 1906 el programa del Partido Liberal Mexicano, de los Flores Magón, en que ya se postula la libertad municipal.

El programa del Partido Democrático de 1909, que postula la libertad municipal.

El Plan de San Luis, de 1910, que postula la libertad municipal.

El Plan de Guadalupe, que también lo postula y es, repetimos, en Chihuahua, en 1911, por ley del 28 de octubre, cuando por primera vez en México se dicta una disposición aboliendo las jefaturas políticas y ahí arranca el movimiento renovador que a través del Plan de Guadalupe y las adiciones de Veracruz, habría de realizar Venustiano Carranza.

Viene, por lo tanto, una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las leyes de 1914, expedidas en Veracruz. Ahí arranca la reforma municipal de la revolución, y de ahí continuaríamos con la Constitución de 1917 y con la reforma del 3 de febrero de 1983, que viene a consumir, en gran medida, la reforma municipal.

### 1.7.- La Diversidad de los Municipios en México.

Por ejemplo, en México, si bien es cierto que la institución municipal aparece como una institución única y uniforme para la totalidad de los Municipios de la República Mexicana, lo cierto es que la situación real aparece totalmente distinta. Hay un abismo de diferencia entre la organización administrativa de un Municipio paupérrimo con la de un poderoso Municipio que se encuentra poblado de miles de habitantes y con un presupuesto suficiente o decoroso. En México, existen ciertos Municipios, por no decir que más de dos mil, que carecen de las mínimas condiciones financieras para hacer fren

te a sus reales necesidades. Las atribuciones de los funcionarios municipales es muy distinta y diferente en la inmensa mayoría de los casos en los Municipios de México. Esta diversidad y abismal diferenciación es la consecuencia obligada de las condiciones geográficas, territoriales, económicas, poblaciones, históricas, etcétera, de cada uno de los municipios. Por ello, no es posible querer lograr una fórmula mágica que venga a resolver la problemática municipal para todos los Municipios del país. Por condiciones históricas y humanas, cada Municipio, como es el caso de México, tenderá a resolver sus particulares problemas desde su particular óptica y de acuerdo a sus concretas necesidades.

No obstante esto, lo ideal consistiría en lograr fórmulas políticas de equilibrio de poder que permitan el paulatino y constante fortalecimiento político y económico de los distintos Municipios. Ya hemos visto que el logro y conservación del equilibrio político ha sido una ley que como constante histórica se ha desprendido del proceso evolutivo del régimen municipal.

#### 1.8.- Problemas del Régimen Municipal Mexicano, su Estructura y sus Nuevas Espectativas.

En México, con más de dos mil quinientos Municipios en el territorio Nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, son una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del derecho público mexicano. En nuestro país, desde hace varios decenios se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los Municipios cuenten con órganos representativos de autogobierno local. Se ha insistido en que uno de los serios vicios que padece el régimen municipal mexicano no es su natural subordinación jerárquica a una entidad superior, sino su carencia total o casi total de autonomía financiera y de manifestación democrática. Es un hecho que el régimen municipal mexicano padece serios vicios en la cabal expresión democrática interna, creando esta situación un gran desaliento y desesperanza entre los vecinos de una comunidad municipal. En los últimos años se ha fortalecido la idea de que el régimen municipal mexicano no sólo debe fortalecer su capacidad democrática de autogobierno, sino también, y de manera muy

esencial, sus finanzas públicas. Se parte de la idea de que el municipalismo mexicano quedará en un mito de la teoría política si no cuentan con los recursos económicos suficientes para la gestión de sus servicios públicos-mínimos indispensables. Incuestionablemente que el Municipio mexicano se enfrenta a gravísimos y complejos retos para el futuro. Por una parte, tendrá que resolver el grave problema de un ensanchamiento de su base democrática comunal y de su subordinación política hacia los Estados de la Federación. Y por otra, fortificar sus finanzas públicas, a fin de que lo posibilite a existir real y auténticamente, tanto como entidad política y como organización administrativa suficiente, y para permitirle responder cabalmente a las necesidades de su comunidad natural.

En México, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, los que a su vez -- adaptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Si los Estados de la Federación son la base de nuestro sistema federal, vemos con claridad como el Municipio mexicano de ---- acuerdo al artículo 115 constitucional se convierte en la división territorial fundamental para la organización política y administrativa de las entidades federales. Vemos pues que el Municipio es la piedra angular de la estructura política y de la estructura administrativa de la totalidad de los Estados de la Federación. Esto significa que el régimen municipal mexicano constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia en la conformación de nuestro sistema político mexicano.

Ahora bien, el reconocimiento que del Municipio hace de la constitución, le otorga a esta entidad sociológica y política un peso real en la estructura constitucional mexicana. Los problemas de la suficiencia económica y de la vida democrática de los Municipios mexicanos son cuestiones fundamentales para el fiel y estricto cumplimiento del artículo 115 constitucional y para la real existencia política de estas entidades como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

El gobierno de los Municipios está debidamente estructurado por la ---

constitución política, ordenándose que cada Municipio tendrá como autoridad gubernamental de su gobierno local a un Ayuntamiento que necesariamente tendrá que ser de elección popular directa, prohibiéndose la existencia de --- cualquier autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los Estados. El artículo 115 establece a favor de los Municipios una garantía de carácter político por la cual se le garantiza teóricamente la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, que necesariamente tendrán que ser suficientes para atender a las necesidades municipales. El Municipio en México es una entidad jurídica que está investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, existiendo en consecuencia no sólo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes.

Sólo nos resta señalar que en México el Municipio presenta en todos -- los casos una absoluta igualdad en cuanto a sus características constitucionales'. Esto significa que la totalidad de los Municipios de la República Mexicana están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, que constituyen una auténtica institución política y que son base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados a los cuales están subordinados políticamente.

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y en virtud de que aun y cuando el Municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, son estas últimas Entidades las que desde la más alta vertiente del sistema constitucional mexicano, estructuran y forman el sistema federal, expresión política que garantiza la unidad territorial de la nación, la integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

En México, el Municipio como institución política es en sus grandes --

rasgos una herencia del Municipio romano, y más proximately, del Municipio español. Desde el punto de vista histórico, México al adoptar a esta institución política dentro de su sistema constitucional, lo fue afinando a través de la propia evolución histórica de México, de la aportación doctrinaria, y de la declaración política de los principios del régimen municipal contenidos en el artículo 115 constitucional, y que se verá en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

ANALISIS DEL ARTICULO 115

CONSTITUCIONAL

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar, mediante un análisis histórico-jurídico, la evolución que ha tenido la regulación constitucional del municipio mexicano.

Reducto de libertad y democracia, manifestadas por su vocación innata de autogobierno de la comunidad, el municipio-figura señera de las instituciones políticas nacionales no ha sido, sin embargo, suficientemente analizado en cuanto a su desarrollo constitucional. En este mismo capítulo se tiene la pretensión de hacerlo, acudiendo, para ello, a las fuentes directas de nuestros textos fundamentales.

Nuestro plan de trabajo supone la necesidad de dividir el análisis -- por etapas históricas convencionalmente establecidas, en las cuales se ubican las distintas cartas fundamentales que nos han regido.

#### 2.1.- Constitución Gaditana de 1812.

En el mes de marzo de 1812 las Cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, que fue jurada en la Nueva España en el mes de septiembre del propio año. Aunque tuvo un período de vigencia temporal y la misma fue parcial, respecto de su contenido, es de destacarse este documento por la "influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la -- etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo-Estado". (4)

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al municipio. Como señala María del Refugio-González, ahí quedaron "planteadas algunas cuestiones que representaban -- los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal". (5)

Fue el título VI de esta constitución, relativo al "gobierno interior



construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles; de promover la agricultura, el comercio y la industria; de formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentándolas a la diputación provincial respectiva para su aprobación por las Cortes.

Valga la pena destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de -- agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. (7) Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales. (8)

El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado precario, sobre todo porque para entonces el municipio era ya una entidad madura, capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia, de ahí que "las facultades de los ayuntamientos (se consideren) bastante restringidas". (9)

No obstante lo anterior, la Constitución Gaditana -- vigente sólo en -- forma parcial y en tiempo bastante breve -- tuvo la virtud de instaurar el -- régimen de elección directa de los miembros del ayuntamiento, de establecer el principio de no reelección de los mismos y de establecer, en suma, un -- principio de regulación constitucional sistemático y no indental de los municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales posteriores.

## 2.2.- Elementos Constitucionales de Rayón.

En el mes de agosto de 1811 Ignacio López Rayón, quien sustituyó a -- Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la que generó un documento constitucional denominado "Elementos Constitucionales". (10)

Los "Elementos Constitucionales" de Rayón es un documento pequeño, -- compuesto de apenas 38 artículos, pero su trascendencia política es de gra

do sumo, puesto que se trata de la primera ley fundamental expedida en busca de la independencia.

Obviamente que este documento carece de un análisis sistemático y profundo del municipio. Sin embargo, cabe destacar que Rayón partió del supuesto de la existencia del municipio y en los artículos 20 y 23 de su documento constitucional se refiere -aunque tangencialmente- a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el artículo 20, verbigracia, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen; mientras que el artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las "personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

### 2.3.- Morelos y el Municipio en 1814.

Para 1813, razones de diverso origen provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a las manos del generalísimo don José María Morelos y Pavón.

En el mes de septiembre de 1813 Morelos expidió los "Sentimientos de la Nación", que es un documento que consta de 23 puntos que definían otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución. Este documento no contiene ninguna disposición relativa a los municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independentista: "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a, lo largo de nuestra -

historia. (11)

Al igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de Apatzin---  
gán partieron de la existencia de los municipios y, aunque no lo reguló, se  
se estableció en el artículo 208 del decreto que "en los pueblos, villas y  
ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los --  
ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a rese-  
va de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultan-  
do al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

#### 2.4.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Aprobado por la junta nacional instituyente, este documento constitu-  
cional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento -  
del imperio mexicano, establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado-  
en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado  
en febrero de 1822.

El reglamento provisional del imperio contuvo una regulación munici-  
pal no meramente incidental. En efecto, la sección séptima, relativa al --  
"gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo-  
imperio", se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de --  
"las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes".

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confir-  
maba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba --según hemos dicho--  
líneas arriba--la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacfa-  
la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación mu-  
nicipal que el existente al amparo de esta carta fundamental.

En efecto, el artículo 91 del reglamento disponía que "subsistirán --  
también con sus actuales atribuciones, los ayuntamientos de las capitales-  
de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones --  
considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes po-

líticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios del ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución.

Por su parte, el artículo 24 asentaba que las elecciones de ayuntamientos se harían, para el año de 1823, con arreglo a un decreto expedido por la junta nacional y en lo subsecuente por una ley de elecciones que la misma junta expediría, de donde se colige que se referendaba el origen de elección popular de los ayuntamientos.

El artículo 94 señala que para efecto de elecciones en los pueblos -- que tengan dos alcaldes, dos regidores y un síndico, serán presididas por el jefe político subalterno y con la asistencia del cura o el vicario del lugar. Y en los pueblos en que se eligiera a uno de los arriba señalados, serán presididas del mismo modo y con la asistencia de los antes señalados los que certificarían moralidad y aptitud de los elegidos.

De todo lo anterior podemos desprender que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes: volvió a imponer la subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del "juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores" la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en "poblaciones considerables".

Más aún, todo parece indicar que el reglamento fortaleció la presencia de los jefes políticos, a quienes facultó muy expresamente en su artículo 54, a fin de "exigir de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813". El propio precepto otorgaba, asimismo, un caudal de atribuciones a los jefes políticos que prácticamente hacían nugatoria la existencia municipal'.

## 2.5.- Plan Constitucional de la Nación Mexicana 1823.

En sus Bases Segunda y Quinta, en el primero, tercero y segundo párrafos, respectivamente, se habla de la elección del personal designado para los ayuntamientos. Asimismo, en dichas bases se manifiestan las necesidades de los propios ayuntamientos y se comienza a hablar de administración provincial.

## 2.6.- La Constitución Federal de 1824.

Encontramos en Burgoa, quien afirma que, "a partir de la Constitución Federal de 1824 (...) el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó (sic) por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales". (12)

Como quiera que haya sido, lo cierto es que la Constitución Federal de 1824, si bien no reconoció a los municipios, tampoco los desterró y todo parece indicar que continuaron funcionando aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país.

## 2.7.- Bases Constitucionales de 1835.

Suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre, en sus artículos del 9 al 11 se señalan la elección, las facultades y los requisitos que debían tener los funcionarios de los Departamentos interiores del país. El artículo 10 es el único que señala que las juntas departamentales tendrán facultades económico-municipales, amén de otras.

## 2.8.- El Centralismo de 1836 y sus Siete Leyes.

Durante el propio mes de diciembre de 1835 y los subsecuentes de 1836. El Congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitucional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, las llamadas "Siete Leyes-Constitucionales" fueron expedidas a fines de diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado.

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales se dedica a regular la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, "organizándolos minuciosamente", al decir de Tena Ramírez. (13)

El artículo 22 señalaba la existencia de ayuntamientos "en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que lleguen a ocho mil". El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el diverso 24 señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, considerando nacionalidad, vecindad, edad, y vale la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época "tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos".

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que les corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; recaudación e inversión de propios y arbitrios promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio de los alcaldes en la conservación del orden público.

Resulta muy importante destacar la gran similitud de este artículo -- con su correspondiente en la Constitución de Cádiz, para advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del municipio.

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló en su artículo 26 algunas atribuciones específicas de los alcaldes.

Así, se les facultaba para "ejercer el oficio de conciliadores" para resolver algunos asuntos contenciosos y dictar "providencias urgentísimas; dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la tranquilidad y el orden público". Semejante disposición tácitamente distinguía, por primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

La regulación más o menos pormenorizada del municipio en la Sexta Ley Constitucional ha dado lugar a comentarios diversos sobre el particular. -- Buscando la justificación de esa normación detallada se ha afirmado que -- "esto era lógico en un régimen central, ya que en la Constitución debían señalarse las pautas generales de las diversas soleras del gobierno". (14)

Valga decir, por último, que con fecha 30 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el "Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte-conducente de la Constitución de Cádiz.

#### 2.9.- Reformas de 1840 y Bases Constitucionales de 1843.

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto - que constaba de 163 artículos

contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al "Gobierno interior de los estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los artículos 146 al 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente que el artículo 151 del proyecto decretaba - contradiciendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional - que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judicial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

Las bases orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista a lo largo de sus 202 artículos, en algunos de los cuales encontramos importantes referencias al municipio.

El artículo 4o. de este texto fundamental, por ejemplo, señaló que --- "el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades", con lo cual se reconocía la existencia de los municipios.

En el título VII, dedicado al "Gobierno de los departamentos", localizamos el artículo 134 correspondiente a las facultades de las asambleas departamentales, destacando dos atribuciones: la primera relativa al "establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural" (fracción X); y la segunda, referente a "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades" --- (fracción XIII).

Las bases orgánicas estuvieron en vigor durante algunos años, normando lo que podríamos llamar el segundo período del régimen central.

Conviene destacar que el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos de fecha 20 de marzo de 1837, que incluyó la reglamentación de los ayuntamientos, continuó en vigor, con lo cual se subsanaron las deficiencias de las bases orgánicas.

#### 2.10.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

El estatuto orgánico contempló varias disposiciones relativas al municipio. En efecto, aunque este documento constitucional de 125 artículos no contuvo un capitulado dedicado en forma especial al municipio, sí incorporó diversas referencias municipales.

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades", (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos",--- (fracción XXVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda Pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos"-- (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo -- 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

El estatuto orgánico expedido por Comenfort, como se advierte, contuvo

algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden considerarse como trascendentes, antes bien, este documento omite la ubicación del municipio en un ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora -además de poco importantes- dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

Como ha señalado Burgoa, "en el estatuto orgánico provisional de la República mexicana se vuelve a hacer alusión -nosotros diríamos indirecta- al municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a voluntad de los gobernadores de los estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades". (15)

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fueron exigüas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicieron en favor del municipio.

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expidieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época; destaca -por lo que se refiere a nuestro análisis la "ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856 que según afirma la investigadora María del Refugio González, "asestó un grave golpe a los municipios, del que no pudieron recobrase en el resto del Siglo". (16)

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3° de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse como no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme al artículo 8°. (17)

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior a la ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas pueden desprenderse -- que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí fueron desamortizados" -- (18). El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir -- que "ninguna corporación civil o eclesiástica (...) tendrá capacidad para -- adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; semejante disposición constitucional también -- abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

#### 2.11.- La Constitución de 1857.

La carta fundamental de 1857, producto del Congreso Constituyente integrado por la generación más preclara de mexicanos, contiene una nueva estructura constitucional y un contenido de alcance mucho mayor que todos los textos fundamentales que le precedieron. Es ésta una de las obras constitucionales más importantes en la historia de nuestro país.

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la carta de 1857 prestó muy poca atención al municipio. Las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte incidentales.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos -- "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días; igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

Otra referencia incidental al municipio la advertimos en el artículo 49, que señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

Destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 72, fracción --VI, que previene que el Congreso tiene facultad "para el arreglo interior - del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el municipio y, en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época discutió "profundamente la cuestión-relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal" (19) y muy poco o casi nada al resto de la República (20).

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea --constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan del proyecto de Castillo Velasco: primero, se señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la federación; y segundo, "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que se estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado" (21). Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del municipio libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857. (22)

La ausencia de regulación municipal en esta importante ley fundamental ha merecido la censura de muchos estudiosos, que lo han considerado como un grave descuido. Daniel Moreno, por ejemplo, afirma que "la carta de 57 (...) en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona", reprochando que --- "los liberales en general descuidaron al municipio y, lo que fue peor, se equivocaron al convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los estados y de la federación en materia electoral". (23)

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien sostiene que "instituciones democráticas, parecería que los municipios deberían haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (24)

En igual sentido se expresa Burgoa al señalar que "bajo nuestra ley -- fundamental retropróxima, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado". (25)

Por el contrario, Serra Rojas -en actitud de defensa- ha establecido - que "La Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la constitución", por estimar que con ello se violaba la soberanía de los estados, dejando a las legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema". (26)

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la carta fundamental de 1857 casi nada dispuso sobre el municipio y sus ayuntamientos, y que con -- ello los tres principales documentos constitucionales del federalismo del -- siglo XIX pasan a la historia de nuestro país por no haberse ocupado, de manera importante, por la institución municipal.

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la -- inexistencia de los municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez-Cabañas, "a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general -- que sufrió el municipio, esto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria". (27) Sin embargo, el marco -- constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

## 2.12.- El Segundo Imperio y el Municipio.

En 1858, dando lugar a la "Guerra de Reforma", fue derrocado Ignacio Comonfort y ascendió al poder Félix Zuloaga, quien reimplantó el régimen centralista. Miguel Miramón, otro conservador importante de la época, habría de ocupar la presidencia en forma sustituta en 1859 y de su gestión destaca la expedición de la "Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos", mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la ciudad de México a una junta de propios y arbitrios. (28)

Más tarde, el 15 de junio de 1859 Miramón expidió la "Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios", en esa ley se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de los mismos así como en las cabeceras de distritos, determinándose que los gobernadores designarían a los miembros de dichos ayuntamientos, sujetándose a diversas prescripciones señaladas por la propia ley, conforme a los artículos 57 y 58. (29) Aunque estas leyes carecieron del rango de una norma constitucional, hemos creído prudente destacarlas porque se trata de importantes antecedentes municipales de la época, así sean de origen conservador, para variar.

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865, es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" (artículo 1º) y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto son varios los preceptos del estatuto que se refieren al municipio, destacando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

Por la importancia de su contenido, conviene reproducir los artículos que regulan la cuestión municipal y que son del 36 al 44.

"Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

- I.- Presidir los ayuntamientos
- II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III.- Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener-

la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el consejo de municipio, se--- rán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios -- municipales y reglamentará su elección".

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos precep- tos más relativos al municipio. El artículo 52 que señalaba que las municipa- lidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijaría el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que- prevenía, como garantía individual, que "ninguna carga ni impuesto munici- pal puede establecerse sino a propuesta del consejo municipal respectivo".

Como puede desprenderse de lo anterior, la regulación municipal conte- nida en el estatuto provisional del imperio fue amplia y aunque de importan- tes rasgos positivos, incluyó también algunos aspectos negativos. Dentro de los primeros han de señalarse la disposición relativa a que todas las pobla- ciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayun- tamientos, la facultad de éstos, de formar sus proyectos de presupuestos y - el origen de elección popular de los propios ayuntamientos. Dentro de los - negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades municipa- les a los prefectos políticos, que tan nefastos habrían de ser en los años- posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y - la falta de elección popular de los alcaldes, a pesar de facultárselas para presidir los ayuntamientos. Las fuentes que hemos tenido a la mano no regis- tran que la ley secundaria a que se refiere el artículo 44 se haya expedido pues a ésta habría de corresponder la regulación de las atribuciones de los funcionarios municipales y la reglamentación de su elección.

La amplitud de la regulación municipal en el estado provisional ha si- do reconocida por la doctrina municipalista. Al respecto, ha dicho Tena ---

Ramírez que "mejorando las dos precedentes centralistas, la legislación del imperio, emanado de la intervención francesa, dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días". (30)

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su validez jurídica sumamente discutible y sus orígenes ideológico-políticos desafiados desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no cabe duda que su contenido municipal es plausible y a ello obedece que lo hayamos dejado aquí asentado.

### 2.13.- Etapa Porfirista.

Durante este largo período de la historia conocido como "el Porfiriato" el municipio sufrió el mayor retroceso que registra su evolución, sucumbiendo en su naturaleza se le minimizó y, aunque no desapareció del todo, pasó a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los llamados-- "prefectos políticos".

Como señalamos en la parte conducente de este capítulo, la Constitución de 1857 sólo refirió incidentalmente a los municipios, con excepción de los correspondientes al Distrito Federal, respecto de lo cual se establecía en el artículo 72, fracción VI, que los ciudadanos capitalinos elegirían "popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". En el período comprendido entre 1857 y 1910, la Constitución Federal de 1857 sufrió 31 reformas en su texto, ninguna de ellas favoreció al municipio y sí, por el contrario, hubo una que desapareció del texto constitucional de la reforma la única disposición suprema que destacó la importancia municipal.

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Con es

to desaparecía la facultad de los ciudadanos capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la constitución liberal de la reforma les había concedido.

Conviene destacar que unos meses antes, el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un "Decreto sobre Autorización para Reformar la Organización Municipal del Distrito y Territorios Federales", que autorizó al presidente Díaz para modificar la organización política y municipal del Distrito y territorios, caracterizando a los ayuntamientos como simples cuerpos consultivos. (31)

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos. Por contra, dicha ley "al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuye realmente el gobierno y control de las municipalidades del Distrito (Federal), indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos están bajo la inspección y dependencia del prefecto político". (32)

Estas disposiciones legales que hemos referido significaron la puntilla para el municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los municipios del distrito y territorios federales, conforme a la ley que hemos citado, se extendió a toda la República, pues en los estados de la Unión el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que "durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, --

los prefectos y los subprefectos", (33)

En buena medida, el contenido de los artículos 60 y 61 de la precitada Ley de Organización Municipal de 1903 relativa al Distrito Federal, fue --- ejemplo que cundió en todo el país y que se reprodujo en legislaciones municipales secundarias. Dichos preceptos señalaban que "los prefectos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" y que serían "los jefes de todos los servicios en las mismas municipalidades".

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos juicios -- que por sí mismos se explican. En su libro de derecho constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inditil". (34)

Por su parte, don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del municipio -- en esa época señalaba "el municipio ha sido nada más que el nombre de una -- división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después". (35)

No obstante tales señalamientos, el juicio doctrinario más reciente se ha manifestado en forma unánime en contra de la actuación porfirista con -- respecto al municipio.

#### 2.14.- Novimientto Social de 1910.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión

porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron -en San Luis - --- Missouri- el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos publicado el 1° de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el municipio. En efecto, el punto 45 del programa -- destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos y - robustecimiento del poder municipal". (36)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes -miembros algunos de ellos, años más tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro- el Centro Antirreeleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reelección", advirtiendo como objetivos de la misma " ...salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza". (37)

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la coalición de los partidos Antirreeleccionista y Democrático, los que lanzaron la candidatura de Francisco I. Madero, levantaron una acta. En dicha acta que daron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberfan normar la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que se añalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas". (38)

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero - explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, -- dentro de los cuales el séptimo se refería al municipio, al afirmar que --- "pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". (39)

Como es de explorada historia, a partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de 1910 -unos días antes de las elecciones- en la ciudad de Monterrey por fuerzas porfiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dio fundamento, Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910 y días más tarde en San Antonio, Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

El Plan de San Luis Potosí es un documento conciso de 11 puntos, mediante el cual se desconoce el gobierno del general Díaz, se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año, se determina que Madero asuma la presidencia provisional de la República y convoca para que los ciudadanos tomen las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades que entonces lo detentaban.

El punto 4º del plan de manera importante destacaba que sería ley suprema de la República "el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas". Además de esto, nada señaló el Plan de San Luis Potosí en relación con los municipios en el cuerpo formal del mismo.

Sin embargo, en el proemio del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra carta magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio Díaz) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (40)

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento re-

volucionario plerórico de planteamientos sociales y de reivindicaciones populares, que son la savia que nutre la ideología de los gobiernos que de él han emanado.

Como es fácil deducir, la demanda reivindicadora del municipio libre estuvo presente, en los planes y programas de los prolegómenos revolucionarios. La necesidad de desterrar las prefecturas políticas y de devolver su libertad al municipio estuvo presente tanto en el programa del Partido Liberal como en los planteamientos del Partido Democrático, en los postulados del Plan de San Luis y en el ideario político de Madero. El municipio libre fue, pues, al inicio de la revolución una de las principales demandas de los grupos opositores al régimen porfirista.

#### 2.15.- El Municipio Libre como Bandera Revolucionaria.

Los años que median entre 1911 y 1920 constituyen lo que podríamos denominar la etapa armada de la revolución. Sin embargo, como suele ser común en este tipo de conflagraciones, este decenio revolucionario fue testigo de la formación de facciones que, atendiendo a diversos intereses y objetivos, sostienen también diversas concepciones de la lucha revolucionaria y enarbolaron banderas que discrepaban no sólo en las tácticas, sino también en los principios.

Por este particular sentido de discrepancia a que la revolución dio lugar, resulta muy importante destacar que la tesis del municipio libre fue bandera común sustentada o acogida por casi todas las corrientes en pugna.

A fines de 1911, el 28 de noviembre, en la Villa de Ayala, en el estado de Morelos, se formuló el famoso Plan de Ayala por un grupo de insurgentes encabezados por Emiliano Zapata, el caudillo del sur.

El pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el municipio libre. En efecto, según investigaciones del Centro

de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen "documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo". (41)

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importancia -- una "Ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento (sic) de los fueros y libertades comunales" y que " ... la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad...". (42)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 1º), previniendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". (43)

Esta ley de innegable trascendencia por su avanzado contenido, sin duda debió ejercer influencia en las labores del Congreso Constituyente reunido en Querétaro apenas tres meses después y significa una importante aportación del movimiento zapatista a la lucha libertaria del municipio mexicano.

La segunda de las leyes antecitadas se refiere a la organización de --

los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedido por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan el 20 de abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la carta de Querétaro.

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículos 3°); a los ayudantes municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastos, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renunciaciones de las autoridades municipales.

Revisando este ordenamiento de contenido tan vasto e importante no podemos menos que expresar que nos parece que esta ley aun en condiciones del desarrollo municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido. Tanto esta ley como la anteriormente referida son de un valor de suma trascendencia, pues aun cuando no llegaron a estar en vigor representan un antecedente histórico, cuyo escaso conocimiento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una convención de generales su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (44)

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrado al municipio libre, la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos, la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales. (45)

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado". (46) La redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fué lo suficientemente inteligente como para incorporarla -- tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como ha señalado con acierto Ruiz Massieu "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales". (47)

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitu

cional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza-al-igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915- fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "...cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de [las mismas] y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada con el fin de que... las ratifique, emiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deban tener dicho carácter...". (48)

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de --- 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del municipio lo dotó de una base fiscal - más cercana a lo adecuado". (49)

Con todo lo anterior, el proceso de reivindicación de la libertad municipal estaba en marcha para dar respuesta a las demandas que en ese sentido habían planteado los grupos revolucionarios, a fin de hacer del municipio la célula básica de la organización política del país.

Bien ha dicho Carpio que "el movimiento social mexicano de este siglo sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al municipio, - al cual se calificó de libre para que quedara claro que se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas en el país". (50)

## 2.16.- Congreso Constituyente de 1917.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 1° de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de -- Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente, - que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, -- supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores,..". (51)

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la - Constitución de 1857, que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto señalaban textualmente: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo, como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección popular directa y - sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de-- los estados.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas

designadas por el ayuntamiento a recibir instrucción cívica y militar" y - la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a "los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La primera - de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto, la segunda corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857; la segunda carece de antecedentes.

Finalmente, el artículo 73, del proyecto en su fracción VI regulaba la existencia de los municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndoles en municipalidades "a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa".

Correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión -que versaba sobre los artículos 115 al 122, inclusive, del proyecto de Carranza- destacan los siguientes comentarios vertidos con respecto al municipio: "La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende del país".

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones -continuaba el dictamen- y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda -- condición sinequanon de vida, y su independencia, condición de su eficacia (52)

Para lograr lo anterior el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos a "la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.". (53)

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 -relativo al municipio- en los siguientes términos:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán -- todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir -- la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de -- cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la -- Nación , en los términos que establezca la ley.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Como puede deducirse fácilmente del proyecto de la segunda comisión, éste contenía -con respecto al proyecto de Carranza- dos egresados fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica. El resto de su contenido sí había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación por parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aun cuando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual la parte conducente del proyecto fue aprobada en sus términos.

En la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que de inmediato se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la redacción del proyecto, señalando que "...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones -- han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante...". (54)

Contra el dictamen de la comisión, y obviamente de las argumentaciones del general Jara, se manifestó el diputado Martínez de Escobar, quien señaló "...La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a. comisión de puntos constitucionales... Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio...". (55)

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien afirmó "...Si nosotros llegamos a comprobar el dictamen de la 2a. comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana". (56)

Con respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los municipios y el estado, el diputado Hilario Medina -miembro de la 2a. comisión argumentaba: "Los municipios al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente,

acaso lleguen a deslizarse a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resolviera la Suprema Corte de Justicia..." (57)

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero en la 60a. sesión ordinaria. En ella el diputado Lizardi, quien en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, terminó por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: "Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", bajo el argumento de que de estado a estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación. (58)

La discusión continuó en esta sesión sin que se lograra el consenso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por la multiplicidad de propuestas, la secretaría de la mesa de debates sugirió continuar la lectura del resto de párrafos y fracciones del artículo 115 del dictamen de la 2a. comisión, a lo cual se dedicó el resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría. (59). Así había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero, en la 62a. sesión ordinaria se llevó a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la asamblea que se expresó con 110 votos en contra y sólo 35 a favor. (60)

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a. comisión, se volvió a revivir su discusión en la 66a. sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917.

En esta sesión, los diputados Heriberto Jara a Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la tan llevada y traída fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permaneció intacto hasta las reformas acaecidas en 1982. La fracción II decía:

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

#### 2.17.- El Municipio Contemporáneo.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político -nacido de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid- de descentralizar la vida nacional, para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este período de 65 años a que me refiero -que median entre 1917, en que fue expedida la constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115; en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional -

en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el marco de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115-constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el -- Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general de la República y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

A la fecha el citado artículo cuenta con ocho fracciones, ya que fueron derogadas la IX y X. Actualmente, dicho ordenamiento se encuentra redactado de la manera siguiente:

## TITULO QUINTO

### De los Estados de la Federación

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el

período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero lo que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesario.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán -

de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada;

X. Derogada.

### **CAPITULO III**

#### **EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO**

### 3.1.- Semblanza del Estado.

#### 3.1.1.- Panorama Geográfico.

"El Estado de México, por su situación en el mapa nacional; por el importante papel que le ha tocado jugar en nuestra historia; por la diversidad impresionante de sus caracteres físico-geográficos; por la singular composición racial y los problemas sociales de sus habitantes; por las peculiaridades de su desarrollo económico; por todo lo que determina, en fin, su personalidad en el conjunto de las entidades federativas, presenta un interés supremo para el estudio geográfico". (61)

"El territorio que ocupa el Estado no es muy extenso y está relativamente bien poblado. Encierra pintorescas perspectivas; valles como el de México, que es uno de los más hermosos del mundo y el de Toluca que presenta campos fértiles. Las montañas se entrelazan, formando caprichosas combinaciones, picos elevados, neveras, volcanes, precipicios, barrancas floridas, etc., y como engalanadas por las aguas torrenciales que horadan la roca y se precipitan desde lo alto de la montaña, formando en su descenso preciosos juegos de agua. Los pueblecillos indígenas de la montaña ocupan sitios pintorescos...". (62)

"El Estado de México es una de las partes integrantes de la confederación de los Estados Unidos Mexicanos, y se consideró como una intendencia en la época colonial, mas después de consumada la independencia, fue admitido a la Unión el 16 de junio de 1823.

En aquel tiempo su territorio se encontraba limitado por el Norte con los Estados de San Luis Potosí y Veracruz, por el Sur con el Océano Pacífico, por el Oriente con el de Puebla, y por el Poniente con los de Querétaro y Michoacán'.

Al erigirse el Distrito Federal en 1824 fue cuando sufrió su primera desmembración; pero restablecido el régimen central, recobró su antiguo territorio y aun se le incorporó como Distrito el actual Estado de Tlaxcala;-

mas habiendo vuelto a triunfar la República, de nuevo se restableció la federación en 1846 y se erigió otra vez el Distrito Federal, y en 1849 que se formó el Estado de Guerrero, se le quitaron los distritos de Chilapa, Acaapulco y Taxco. Por la Constitución de 1857 se le quitó también el partido de Tlalpam y en 1866 (\*) el Distrito de Calpulalpan se agregó al Estado de Tlaxcala, y finalmente; en 1869 que erigieron los Estados de Hidalgo y Morelos, fue cuando sufrió su última desmembración, quedando reducida su extensión a 1 156 leguas cuadradas, teniendo una dimensión de 69 leguas de Norte a Sur por 44 de Oriente a Poniente habiendo perdido 4 363 leguas cuadradas al formarse los Estados antes mencionados.

Los límites que en la actualidad tiene el Estado son: por el Norte con el Estado de Hidalgo, por el Sur con los de Guerrero y Morelos, por el --- Oriente con los de Tlaxcala y Puebla, y por el Poniente con los de Querétaro y Michoacán.

Su posición geográfica se halla comprendida en los 18° 15' y 20° 20' - latitud Norte y 0° 35' longitud Este y 1° 12' 30" Oeste de México". (63)

### 3.1.2.- Cultura Nahoa.

"Sobre este pedazo de patria que es el Estado de México se desarrolló lo más importante de la cultura antigua de México, porque sobre el mapa que parece una cabeza de burro, nacieron y se desarrollaron los pueblos más renombrados de la meseta central.

"Tú has oído hablar de Cultura Teotihuacana, de Cultura Mexica, de Cultura Tolteca, de Cultura Chichimeca, como si fueran cosas diferentes. Pero nuestros sabios historiadores ya descubrieron que fueron una misma, una sola Cultura, que generalmente se conoce como Nahoa y que tuvo como base de relación la hermosa lengua llamada "El Nahuatl".

"Los pueblos representantes de esa gran cultura vivieron lo mismo en el valle de México, que en el valle de Toluca, y se extendieron hasta el -- sur de lo que hoy es nuestro Estado.

### 3.1.3.- En el Valle de México.

"Primero fue la Cultura Teotihuacana, que transmitió sus dones a la Cultura Tolteca de Tula.

"Luego llegaron los Chichimecas; Toltecas y Chichimecas se extendieron por todo lo que hoy es nuestro Estado de México. Por eso hablamos de que en el valle de México hubo centros culturales tan importantes como Cuautitlán, Texcoco, Atzacapotzalco, Chalco, Xochimilco y, desde luego, la esplendente Tenochtitlan, el corazón de México, con sus orgullosos aztecas que tanto territorio conquistaron.

### 3.1.4.- El Valle Matlatzinca.

"El valle de Toluca lo habitó ese pueblo tan viejo, tan misterioso, cuyos orígenes todavía no conocemos bien, como lo fue el Otomí. Los otomíes, junto con los mazahuas, vivieron especialmente en el norte del valle Toluense. Más al sur extendieron sus dominios los matlatzincas, que tuvieron centros de población tan importantes como Calixtlahuaca y Tecaxic, Toluca, Tlacotepec, Calimaya, Tenango y Tenancingo.

"Y en el sur vivieron los malinalcas y los ocuiltecas.

"Todos estos grupos humanos que poblaron el territorio de lo que es hoy nuestro Estado de México, adoptaron y pulieron la gran Cultura Nahoá, cuyo representante principal, en el momento en que llegaron los españoles, era el pueblo Tenochca, es decir, los mexicas.

"Ellos dieron origen al nombre de México.

"Por ellos, la región de Anáhuac, que es hoy, en gran parte, el Distrito Federal, se llama México.

"Por eso todo nuestro estado libre y soberano, se llama México.

### 3.1.5.- Una Gran Familia.

"Los valles de Toluca y México se conocen también con el nombre de Altiplano Mexicano. Son la región llana y habitable más alta de la República.

"Forman el núcleo principal del Estado de México.

"Y los hombres que han vivido en este Altiplano, forman desde la más remota antigüedad una gran familia. En los tiempos antes de la conquista, estuvieron hermanados por la sangre. Todos eran de un mismo origen. Y por la cultura Nahoá que todos aprendieron, aunque no hablaran la misma lengua. Sus religiones eran muy semejantes, aunque cambiaran los nombres de los dioses...

"Debemos, tenemos que seguir formando una gran familia. La gran familia del Estado que lleva el nombre de toda la Patria.

### 3.1.6.- El Nombre.

"Respecto al nombre de México, la explicación tradicional es que no pertenece a ninguna localización geográfica' Es decir, no había ningún lugar llamado México, sino que simplemente los "mexicas" (hoy diríamos mexicanos)-eran los adoradores de Mexitli.

"Mexitli era otro de los disfraces o "nahuales" del gran Dios Huitzilopochtli. Esto quiere decir que al Dios de la guerra y principal de los aztecas, se le conocía también con el nombre de Mexitli, que significa en el --- idioma Náhuatl: cogollo de maguey: de "metl", "maguey" de metl y xictli" ombligo o cogollo. Y este es el maguey cuando ha florecido, con la enorme y -- hermosa flor que lo corona.

"Mexico era, pues, el adorador de Mexitli. No el originario de lugar alguno.

"El conquistador Hernán Cortés se dio cuenta de que los aztecas o mexicas dominaban casi toda Mesoamérica. Es decir, el territorio comprendido des

de Centro América hasta la línea imaginaria trazada de Veracruz hasta Colima. Pero el nombre de Tenochtitlan, que era la capital de los aztecas, se había hecho odioso a todos los pueblos por ellos dominados.

"Para conservar el centro de dominación, Cortés decidió establecer la Capital de la Nueva España en Tenochtitlan, cambiándole el nombre. Y creó la denominación de México, derivándola del adjetivo 'mexica'.

"Otros autores dicen que sí existió un lugar llamado México en el centro del lago de Texcoco, alguna isleta. Y que México viene de Mexili-apan,-- que significa precisamente "en el centro del lago de la luna o de Texcoco".

"Como en todo lo que se refiere a la historia antigua, hay muchas opiniones, es por lo que sólo damos a conocer las dos principales.

"Ahora bien, si a todos los nacidos en México se les llama mexicanos,-- ¿qué gentilicio, o nombre, les debemos dar a los que nacieron en el Estado de México?.

"Se ha adoptado el gentilicio de 'mexiquenses', autorizado por la Academia Mexicana de la Lengua. Este es el que debemos de usar para distinguimos de los hijos de las otras entidades federativas que integran nuestro país".

(64)

### 3.2.- Breve Estudio Constitucional del Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

Reunido en la Ciudad de Querétaro, el 1° de Diciembre de 1916, el Congreso Constituyente, siendo don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del Decreto de Convocatoria de 19 de Septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el

Art. 4° de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al Decreto de 12 de Diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de Marzo de 1913, expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de Febrero de 1857.

Esta Constitución se imprimió y circuló por Bando Solemne, el 5 de Febrero de 1917 y comenzó a regir el 1° de Mayo del mismo año.

Los Diputados Constituyentes por el Estado de México, fueron Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique O'Farril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffard, Manuel A. Hernández, Enrique A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo y Rubén Martí.

El Artículo 43 de esta Constitución, comprendió como parte integrante de la Federación, entre otros, al Estado de México.

El Artículo 44, determinó que el Distrito Federal, se compondrís del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes de la Federación, se trasladaran a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México.

Nuestros Constituyentes de 1824, aprobaron la facultad del Congreso Mexicano, para elegir un lugar o el Distrito, residencia de los Supremos Poderes de la Federación y posteriormente, al erigirse una parte de la Ciudad de México, como ese lugar, se opusieron, contraviniendo la facultad, por ellos aprobada.

El Gobierno del Estado de México, debe obtener la reforma Constitucional del Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, en su caso, por factores demográficos o de otra índole, de trasladarse a otro lugar de residencia de los Poderes Federales, El Distrito Federal, debe incorporarse territorialmente a nuestra Entidad, por haber sido su territorio parte original de ella y en esencia su Capital, como ya, en 1856, lo habfa propuesto el Dr. Isidoro Olvera.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 1917.

La XXVI Legislatura Constitucional del Estado de México, en funciones de Constituyente, de acuerdo con el Decreto y autorización expedidos por el Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el veintidós de marzo y catorce de abril del año en curso, respectivamente; así como con el Decreto número cinco expedido por el Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, el dieciséis de abril de mil novecientos diecisiete, siendo Gobernador Constitucional, el General Agustín Millán decretó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El Art. 1° de esta Constitución, declaró que el territorio del Estado de México, era el que poseía conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le correspondía.

El Art. 2°. declaró que el Estado de México era parte integrante de la Federación Mexicana.

El Art. 9°. dividió al Estado, en dieciséis Distritos rentísticos y judiciales.

Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, -- Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, --- Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo, y Zumpango, cuyas cabeceras y exten--- sión territorial son las que actualmente tienen.

3.3.- Derecho Comparado, Constitución Federal - Local.

Artículo 7°.- De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio --- Libre.

Artículo 15.- El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Artículo 85.- El ciudadano que substituyere al Gobernador Constitucional en sus fallas temporales o absolutas, no podrá ser electo Gobernador en el periodo inmediato.

Artículo 133.- La administración pública interior de los Municipios se ejercerá por los Ayuntamientos, y los Presidentes Municipales o por quienes legalmente los substituyan.

Artículo 147.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, -- que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado, y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades,

Artículo 183.- La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

- I. De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de Derecho Civil.
- II. De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura.
- III. De otros ingresos que perciban conforme a la Ley.

### 3.4.- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal.

En el Libro Tercero de la Constitución Política Local se organiza el municipio en el Estado de México y contiene los siguientes títulos: De la Organización Política de los Municipios; de la Administración interior de los Municipios; de las Autoridades Encargadas de la Administración Pública de los Municipios; de los Ayuntamientos; su Constitución y Atribuciones; de los Pre

sidentes municipales y del Despacho de los Asuntos municipales.

En el Título Tercero del Libro Segundo se contemplan las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del Estado y finalmente en el Capítulo Tercero del Libro Cuarto se encuentran las Bases de Organización de la Hacienda Pública de los municipios, así como en el Capítulo Cuarto se señalan lo correspondiente a la Contaduría de Glosa del Estado y municipal.

La Ley Orgánica Municipal partiendo de los postulados de la Constitución Política Local, organiza al municipio y reglamenta las funciones de los Ayuntamientos, Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, Comisiones, Autoridades Auxiliares, Secretarios, Tesoreros, Funcionarios y Empleados y Organizaciones Políticas.

En su Marco General la Ley Orgánica Municipal en sus Títulos señala lo siguiente: Estructura Municipal, Régimen Gubernamental, Organismos Auxiliares, Régimen Administrativo, Seguridad Pública, de las Modalidades en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales, Legislación Municipal, Suplencia y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Municipales y, de la Colaboración entre el Municipio y el Estado.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, por su naturaleza también implica a los Municipios en el contenido de sus seis títulos.

### 3.4.1.- Naturaleza de los Ayuntamientos.

Los ayuntamientos son cuerpos colegiados, con atribuciones específicamente determinadas por la Constitución, las Leyes Orgánica y de Hacienda Municipal y otras; sus funciones en ninguna forma pueden ser desempeñadas por el presidente municipal ni las que corresponden a éste por aquellos.

El principio se contiene en el artículo 134 de la Ley Constitucional a que nos referimos, y es muy importante para el correcto funcionamiento de -

los ayuntamientos. Estos, repite el artículo 135, son asambleas deliberantes y cuerpos colegiados, con autoridad y competencia propias en los asuntos sometidos a su decisión, pero la ejecución de éstas corresponde exclusivamente a los presidentes municipales.

#### 3.4.2.- Determinación de los Ayuntamientos.

La Ley Orgánica Municipal nos dice que en el Estado de México son 121 - los municipios. En el artículo 3 aparecen los nombres de los mismos y en el artículo 19 de la L O M (\*\*\*) indica que municipios por su importancia y concentración demográfica y servicios puedan tener las categorías correspondientes a Ciudad, Villa, Pueblo y Ranchería.

La creación y supresión de municipios, modificación de su territorio y cambio de residencia de las cabeceras municipales, así como toda cuestión -- que se suscite al respecto será resuelta por la Legislatura del Estado, de conformidad con las fracciones III, IV y V del artículo 70 de la Constitución Local.

Para el gobierno interior de los municipios se divide su territorio en delegaciones y subdelegaciones, cuya extensión territorial la determina el ayuntamiento al través del Bando de Policía y Buen Gobierno.

#### 3.4.3.- Obligaciones de los Habitantes y Vecinos.

Son habitantes del municipio las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio. Son vecinos los habitantes que tengan -- cuando menos seis meses de residencia en el territorio del municipio, o manifiesten expresamente a la presidencia municipal el deseo de adquirir la vecindad, o bien que comprueben a la vez haber hecho la manifestación de renuncia ante las autoridades donde la tenían.

Los vecinos tienen obligaciones y derechos señalados en los artículos - 23 y 24 de la L O M

#### 3.4.4.- Composición de los Ayuntamientos.

Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán de la siguiente manera:

I.- Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de 150 mil habitantes.

II.- Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de 150 mil hasta 500 mil habitantes.

III.- Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de 500 mil habitantes. Artículo 26 de la L O M.

El artículo 27 de la L O M indica que para ser miembro del Ayuntamiento se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política Local.

El desempeño de un cargo municipal es obligatorio, y solamente puede ser dispensado cuando ocurra alguna de las causas previstas en el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal.

#### 3.4.5.- Faltas Temporales y Absolutas de los Funcionarios Municipales.

El presidente municipal necesita autorización del ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones y salir fuera del territorio de su jurisdicción, salvo el desempeño de comisiones y citas oficiales de atención urgente, en este caso llamará al regidor que corresponda (primer regidor o al que le siga en número) para que lo supla. Las faltas temporales del presidente municipal serán suplidas por el regidor primero y en defecto de éste, por el que le siga en número.

Las faltas absolutas de los miembros del ayuntamiento serán cubiertas por los suplentes respectivos. De igual modo las faltas de las autoridades auxiliares municipales (delegados y subdelegados).

#### 3.4.6.- Constitución de los Ayuntamientos.

Los ayuntamientos se constituyen a las diez horas del 30 de diciembre del último año del ejercicio del que sale, y toman posesión el primero de enero siguiente, a las nueve horas del día. En la misma sesión, el presidente municipal lee el informe de los trabajos realizados durante su actuación toma la protesta a los miembros del ayuntamiento entrante, así como al presidente entrante, por su parte, da lectura a su programa de trabajo. (Art.29 L.O.M.)

En los artículos del 30 al 36 de la propia L O M se señalan hora, forma y circunstancia de la instalación de los Ayuntamientos. Asimismo el procedimiento y ceremonia solemne que se sigue en el mismo; además de los funcionarios que deben estar presentes. Se prevee también las causas de alguno o de todo el ayuntamiento electo en caso de ausencia, tomándose las medidas pertinentes como lo marca la Ley.

Finalmente el artículo 38 del citado ordenamiento indica que el Ayuntamiento deberá residir en la cabecera municipal correspondiente y que sólo con aprobación del Congreso, podrá trasladarse a otro lugar.

#### 3.4.7.- Funciones de los Ayuntamientos.

Los ayuntamientos desempeñan dos tipos de funciones: las de legislación, para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección, concenientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

La Constitución Política Local, además de lo anterior señala en sus artículos del 143 al 154, todas las atribuciones de éstos, entre las principales se encuentran las iniciativas de Ley de Ingresos, Los Bandos Municipales, los Presupuestos, la Hacienda Municipal y todos los demás ordenamien-

tos que señala esta Constitución.

El Capítulo Segundo en sus artículos del 39 al 41 de la L O M señala detalladamente el funcionamiento de éstos. Asimismo el Capítulo Tercero de la propia L O M, en sus artículos 42 y 43, señala las facultades y obligaciones de éstos y previene lo que los Ayuntamientos tienen prohibido para no contravenir disposiciones o normas de carácter legal.

#### 3.4.8.- Del Bando y Reglamentos.

El Título Octavo, que se refiere a la Legislación Municipal, en sus artículos del 133 al 137 de la L O M, señalan que los Ayuntamientos expedirán los Bandos Municipales y promulgarán éstos por el Presidente. Estos deberán contener normas de observancia general de los reglamentos, circulares y adiciones, serán publicados para tener plena vigencia.

La formulación de los Bandos Municipales, constituyen una de las atribuciones fundamentales de los Ayuntamientos.

Finalmente, el artículo 70 de la Constitución Local, en su fracción V, dentro de las facultades y obligaciones de la legislatura local, dice, que para el funcionamiento de los municipios dictará y expedirá los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamento, Circulares, etc.

#### 3.4.9.- Ingresos y Egresos.

La fracción VI del artículo 70 de la Constitución Local, señala como se constituye la Hacienda Municipal y establece las bases, montos y plazos, de las participaciones Federales. Esto se relaciona con el artículo 74 de la L O M, que en sus generales dice, que la Hacienda Municipal se compone: de los bienes muebles e inmuebles del municipio, de capitales y créditos, de las rentas, de las contribuciones, de los réditos, etc., dicho artículo contiene 10 fracciones y van aparejados con el 75 y 76 de la propia L O M.

### 3.4.10.- Sesiones de los Ayuntamientos.

El artículo 148 de la Constitución Política del Estado dice que todas las disposiciones que dicte el ayuntamiento en su período de inspección tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que motiven, y el 149 agrega que los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; que en el mismo caso estarán los regidores y que las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales.

### 3.4.11.- Facultades y Obligaciones de los Funcionarios Municipales.

En el Capítulo Segundo, Sección Primera, de los artículos 136 al 141 de la Constitución Local, se señala la forma de integración de los ayuntamientos con un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Estos serán electos por el pueblo; además se indica el número de miembros que corresponda a cada ayuntamiento, los requisitos para serlo y los que no pueden formar parte de él.

### 3.4.12.- De los Presidentes.

El artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal señala en sus fracciones I al XVIII otras tantas obligaciones de los presidentes municipales. Entre ellas están las siguientes que destacamos por su importancia: cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Bando de Policía; disponer de la policía municipal para asegurar la conservación del orden y tranquilidad pública; calificar a los infractores del Bando de Policía; visitar los poblados del municipio para conocer sus problemas; encargarse de las Oficinas del Registro Civil previo nombramiento que le expida el Ejecutivo del Estado; rendir el informe anual de labores y el correspondiente a los tres años de actuación municipal, y en general, inspeccionar todos los ramos de la administración municipal.

El artículo 45 de la L O M señala las prohibiciones que tienen los ediles en sus ocho fracciones, de las quedestacó las siguientes: distraer fondos y bienes municipales, imponer contribuciones no señaladas en la Ley de Ingresos, utilizar su autoridad o influjentismo oficial, ausentarse del municipio sin licencia, residir fuera del territorio municipal, etc.

#### 3.4.13.- De los Sñdicos.

Expresa el artículo 150 de la Constitución del Estado: "Los Sñdicos -- Procuradores serán mandatarios de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los Ayuntamientos a que pertenezcan y -- las que les asignen Las Leyes."

El artículo 48 de la L.O.M. establece como funciones propias de los -- sñdicos: la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, y la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que és tos fueren parte, y en la gestión de los negocios de su hacienda. También -- actuan en auxilio del Ministerio Público, en el levantamiento de las dili-- gencias de la policfa judicial.

En la Ley de Hacienda Municipal se les da la atribución específica de inspeccionar la Tesorería Municipal y vigilar el cumplimiento de las leyes -- hacendarias.

El artículo 49 del mismo ordenamiento, señala que éstos no pueden de-- sistirse, transigir, comprometerse en arbitros, y hacerción de bienes, salvo autorización expresa del Ayuntamiento.

#### 3.4.14.- De los Regidores.

El artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal atribuye a los regidores -- de los ayuntamientos diversas obligaciones, entre ellas destacamos por su -- importancia las siguientes: asistir a las sesiones de cabildo y tomar parte

en sus deliberaciones proponiendo las medidas convenientes para la debida-atención de los distintos ramos de la Administración Municipal; exigir al Presidente Municipal el cumplimiento de la ley, del Bando de Policía y --- Buen Gobierno y Reglamentos Municipales; formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el ayuntamiento.

#### 3.4.15.- De las Comisiones.

Los artículos del 51 al 54 de la L.O.M. señalan que para la atención de los problemas municipales y vigilancia de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, es necesario designar de entre sus miembros comisiones que pueden ser permanentes o transitorias. Habrá comisiones de Gobernación, Seguridad Pública, Hacienda, Educación Pública, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad, Asistencia Pública, Aguas, Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, Fomento Forestal, Mercados, Ornato, Alumbrado Público, Economía y Estadística. Estas comisiones pueden aumentarse o disminuirse a juicio del ayuntamiento.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública la encabezará el Presidente municipal y la de Hacienda el síndico.

Las comisiones no tienen facultades de gobierno, debiendo someterse a los asuntos de los ramos respectivos, a la consideración del cabildo o del presidente municipal, para la ejecución de los acuerdos.

#### 3.4.16.- Autoridades Auxiliares.

Los artículos del 55 al 60, indican que éstas actuarán en sus jurisdicciones y con atribuciones basados en la L O M para mantener orden y --- tranquilidad, conforme, lo determinen los Bandos. Estas autoridades se dividen en Delegados y Subdelegados Municipales, Jefes de Sector y de Manzana; su designación, de los primeros, se hará por lo vecinos del lugar por votación y la de los segundos por nombramiento del Ayuntamiento y durarán en su encargo tres años.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### 3.4.17.- Comisiones de Planificación y Desarrollo.

Los artículos del 61 al 64 de la L O M, indican que en cada Ayuntamiento se integrarán éstas, con facultades y obligaciones como elaborar planes y programas, estudios y recomendaciones administrativas, proposición de --- obras y servicios públicos, etc. Su integración la compondrán las fuerzas vivas del lugar y durarán en su encargo el período Municipal Constitucional correspondiente.

### 3.4.18.- Consejos de Colaboración.

Los artículos del 65 al 70 de la L O M, señalan que en cada Municipio funcionarán éstos, también llamados de Participación Ciudadana, serán órganos de promoción y gestoría y se integran con vecinos del lugar, electos y que duran en su encargo tres años.

### 3.4.19.- Régimen Administrativo.

#### 3.4.19.1.- Secretaría del Ayuntamiento.

El artículo 71 de la L O M, señala que todos los ayuntamientos deben tener un secretario para el despacho de los asuntos municipales.

Este funcionario se designa por el ayuntamiento a proposición del presidente municipal y tiene a su cargo las oficinas y el archivo municipal.

El secretario debe tener como cualidades indispensables las siguientes: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, haber terminado su instrucción primaria, ser de honradez y probidad notorias y carecer de antecedentes penales.

El artículo 156 de la Constitución del Estado le señala como-

atribuciones las siguientes: asistir a los cabildos para informar, levantar el acta correspondiente y legalizarla con su firma; autorizar las disposiciones de observancia general que dicte el presidente municipal respectivo, y aquellas que determinen otras leyes reglamentarias.

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 73 señala las siguientes obligaciones: registrar la correspondencia oficial y dar cuenta -- diariamente de todos los asuntos al presidente, para acordar el trámite; es tar presente con voz informativa, en todas las sesiones del ayuntamiento, y levantar las actas al terminar cada una de ellas; expedir las copias, credenciales y demás certificados que acuerde el ayuntamiento; suscribir todos los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o del presidente y demás miembros, sin cuyo requisito no serán válidos; presentar en la primera se-- sión de cada mes noticia que exprese el número y asunto de los expedientes que hayan pasado a comisión; informar acerca de los despachados en el mes anterior y el total de los pendientes; formar expedientes para cada uno de los asuntos que se tramiten en la secretaría, con todos los antecedentes -- que les pertenezcan, foliando sus hojas y cuidando que se conserven inte-- gras; dar cuenta al presidente municipal de los detenidos correccionales -- que hayan cumplido con la pena impuesta por dicho funcionario, expidiendo -- oportunamente la boleta de libertad; tener una colección ordenada y anotada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal, para proceder con acuerdo en el despacho de la secretaría y fundar las resolucio nes que se dicten; y observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento Interior del ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los nego-- cios.

### 3.4.19.2.- Tesorería Municipal.

Los artículos del 76 al 79 de la L O M, indican que ésta es -- el único órgano autorizado para recaudar ingresos, con la excepción señalada por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento. Esta es-- tará a cargo de una persona designada por el Ayuntamiento.

Los requisitos para que ésta sea ocupada son los consabidos - para ocupar dicho cargo. Las facultades y obligaciones del tesorero se señalan en el artículo 79 de la L O M y entre otras son las de verificar las -- contribuciones, cuidar de la puntualidad de los cobros, tener al corriente los libros de cuentas, amén de lo que señalan las demás fracciones de dicho artículo que son XXIII y las cuales se refieren al renglón puramente económico en todas sus órdenes.

#### 3.4.20.- Jueces Municipales.

La Constitución Local del Estado en sus artículos 118 a, b, y d indican que en cada municipio, la Administración de Justicia estará a cargo de uno o más funcionarios designados por el Tribunal Superior de Justicia, los que duran en su encargo dos años, además en dichos artículos se señalan los requisitos correspondientes, así como sus funciones, las cuales se ejercen según la Ley.

#### 3.4.21.- Generalidades Jurídicas sobre el Municipio.

La Constitución Local en sus artículos del 126 al 132, señalan las responsabilidades de los funcionarios públicos del Estado, tocando obviamente a los Municipales.

Respecto a la L O M, y que nos habla de los actos administrativos Municipales, éstos quedan bien señalados en los artículos del 90 al 101 de la misma. Asimismo en los artículos del 102 al 106, se habla de la integración de los cuerpos de seguridad municipal.

Finalmente, en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, en sus seis Títulos, así como en sus 215 artículos, con sus tres transitorios, señalan la corresponsabilidad que el Municipio tiene en las disposiciones que ésta ordena.

## CAPITULO IV

Conformación Jurídico-Administrativa

del Municipio de Toluca

"En el valle de Toluca, una de las extensiones más altas del mundo, vi vimos como quien dice, en la azotea de la República. Por toda la rosa de -- los vientos, salvo las altas montañas, toda la tierra desciende, hacia los mares o hacia las fronteras. Por tanto, nuestro paisaje presenta singulares características que lo convierten casi en antípoda de las exuberantes y lujuriosas selvas americanas, adormecidas bajo los sucesivos y espesos palios de su vegetación de pesadilla.

Pero tampoco es el paisaje inhóspito, desolado y deprimente, de los -- yernos del norte. A cambio es el de uno de los puntos intermedios entre --- esos dos disímboles momentos: ni la jungla que maravilla con su intrincada-grandeza, ni el desierto que aterra con su soledad.

De todos modos, si no podemos ufanarnos de que nuestro paisaje pueda - volcar en los lienzos de los pintores, aterradoras marejadas de verdura, ár boles gigantescos y exóticas floraciones; ni tampoco suelos erosionados, -- candentes arenas, rocas requebrajadas y cactáceas de punzantes espinos, si debe llenarnos de honda satisfacción saber que nuestro cielo es el más cla-ro, el más transparente y nítido de nuestro país". (65)

#### 4.1.- "Historia Antigua, Toluca"(1)

Los rasgos históricos que vamos a narrar sobre los puntos indicados, - son la exacta esencia de los auténticos datos de que hemos podido disponer. La empresa es árdua para tan modestos narradores; pero nos estimula la no-- ble idea de contribuir con nuestra poca valfa, a la conservación de los he- chos históricos de la Ciudad de que nos vamos a ocupar.

Al dar principio a nuestra narración histórica, permítasenos que digamos unas cuantas palabras acerca de las primeras razas que llegaron a México, -- para encadenar ligeramente el origen de la tribu que fundó Toluca.

Según la opinión de los más respetados historiadores, los primeros --- hombres que llegaron del Norte, a lo que hoy es nuestra República, fueron los Toltecas, (2) que, deteniéndose en Tula, (Tollan) fundaron esta Ciudad y el reino de su nombre, hacia el año de 667 de la era vulgar cristiana.

El reino Tolteca forma brillantes páginas en nuestra historia nacional antigua. Los Toltecas eran civilizados, y no sin razón llevaban ese nombre, -- que como hemos dicho, significa artifices o arquitectos. Trajeron el maíz, el algodón y otras plantas de suma utilidad; tenían calendario, historia y leyes nacionales; cultivaban las artes y trabajaban perfectamente el oro, la plata y las piedras duras. Entre sus ilustres hombres se encuentra a Quetzacoatl, filósofo, moralista, agricultor y hábil fundidor de metales, cuya memoria se transmitió como la de un ser divino. Entre los historiadores, poetas, astrónomos y legisladores de este reino, Huematzin era la primera figura de tan notables sábios.

El poderoso reino Tolteca duró 397 años, teniendo nueve reyes. Sucumbió a consecuencia de los horribles desastres que produjeron las guerras civiles, el hambre y las assoladoras pestes. La población que quedaba, se dispersó en diversas direcciones.

En tales circunstancias apareció la tribu de los Chichimecas, auxiliada por Xolotl la que se apoderó de las tierras y habitaciones abandonadas por los Toltecas.

Los Chichimecas, según la unánime opinión de los historiadores, eran incultos o bárbaros; andaban desnudos, habitaban en las montañas o en miserables chozas, y vivían solamente de la caza; pero con el transcurso de no muy dilatados años, progresaron de una manera asombrosa, y de incultos que eran, se convirtieron en ilustrados.

El año de 1120 subió al trono Xolotl, como Emperador de los Chichimecas siendo la capital del Imperio, Tenayucan. A los 47 años de este reinado,

---

(1) Tollocan, en idioma mexicano que significa, lugar de los tules, pues aun se hallan en algunos puntos cerca de la Ciudad.

(2) Esta palabra significa artifices o arquitectos.

Xolotl estableció la Capital del Imperio en Texcoco.

En esta época, y en diversas fechas, llegaron procedentes del Norte, las tribus de los Olmecas, Xicolanques, Otomites, Tarascos, -Matlatzincas-, Matzahuas, y otras varias.

El monarca recibió a los inmigrantes con cariño y benignidad. Estableció con ellos alianzas de familia, dándoles en matrimonio a sus hijas Cuetla xochitl, y a Coatcti, de familia noble. Además, les dio tierras para que poblasen y cultivasen, formándose así los diversos reinos y señorfos que, con el transcurso del tiempo, se hicieron o aliados o enemigos de las grandes -- monarquías de México y Texcoco.

"Las tres tribus que se formaron para poblar, fueron de Matlatzincas, mexicanos y otomites. Los primeros establecieron Tolloacan, Otztititlán, (San --- Mateo) Calixtlahuaca, Tlaxomulco, (Santiago) Santa Cruz Miltepec, (Santiago) - San Lorenzo y Ocotzacaticpan (San Mateo).

"Los segundos: Totoltepec, (San Pedro) La Concepción, Natfivitas, Santa Ana Capultitlán, Tlacotepec (Santiago), Tlacotepec (San Juan) y Cacalomacan, y

"Los Terceros: San Buenaventura, San Antonio, Huexocapan, Cuexcontitlán y - San Cristóbal. (1).

Después del reinado de Xolotl, siguieron los de Nopaltzin, Huetzin-Po--- chotl, Quinatzin y Techotlalatzin, que fué el 5º monarca chichimeca, por el año de 1357."

Como vemos, la antigua Ciudad de Toluca fué fundada por los Matlatzin-- cas, en el reinado de Xolotl, después del año de 1120. Según la opinión de -- los historiadores, fué edificada al Norte de la última colina, en el ramal -- Oriental que se desprende del cerro grande Macpatxochitl, en donde existe el árbol conocido hoy con el nombre de las manitas.

Con el transcurso de los años, la raza Matlatzinca prosperó de una manera gigantesca, llegando a constituir una Nación, un reino de importancia.

El Reino Matlatzinca comprendía, además del ameno valle de Toluca, que mide más de cuarenta millas de longitud, de Sur a Noroeste, y treinta de la titud por donde más se extiende, todo el pintoresco espacio de fértil tierra que se descubre hasta Taximaroa, entonces Tlaximaloyan, frontera al potente reino de Michoacán.

Multitud de pueblecillos que se extendían por el mismo Valle, eran habitados, algunos de ellos por los Matlatzincas, y la otra parte por los bravos-Otomites.

Toluca era la residencia del Monarca.

El año de 1464, siendo 8° Rey de México, Axayacatl, varios reyes sometidos a su poder, hacían desesperados y heroicos esfuerzos para romper tan pesado vasallage.

El Rey de los Matlatzincas, valeroso y decidido guerrero, ofreció enviar sus ejércitos al Monarca de Tlaltelolco, cuando éste se disponía a combatir con los mexicanos.

La Nación Matlatzinca había llegado al apogeo de su grandeza. Sus habitantes eran fuertes, ágiles, valientes y decididos, cualidades todas que no se ocultaban al rey Axayacatl. Este, antes de emprender la guerra contra el Monarca que generosa y espontáneamente se aliaba al de Tlaltelolco, envió, según costumbre en tales casos, tres embajadas sucesivamente; una al rey otra a la nobleza, y la última al pueblo, exigiendo cabal satisfacción por la ofensa inferida.

La misión de las embajadas fué inútil; el Rey Matlatzinca, la nobleza y el pueblo se negaron a satisfacer al Monarca Mexicano.

Indignado Axayacatl, dispuso sus huestes, y aliado de los reyes de Acolhuacán y de Tacuba, salió con un poderoso ejército para castigar la atrevida arrogancia de los Matlatzincas. El Monarca de éstos se aprestó al combate con un ejército aguerrido; pero por mucho que fuera el valor y la decisión de los Matlatzincas, era imposible que pudieran resistir el terrible empuje de las numerosas tropas que conducían Axayacatl y sus leales reyes-aliados. El ejército mexicano, venciendo cuanto se oponía a su paso, tomó en su marcha los pueblos de Atlapulco y Xalatlahuco, y penetrando en el Valle de Toluca, conquistó a Tetenanco, Metepec, Tzinacantepec, Calimayan y otros varios lugares de la parte meridional. Convencidos los Matlatzincas de que era de todo punto imposible resistir a sus contrarios, y temerosos de su completa ruina, tuvieron por fuerza que declararse vencidos y admitir ser tributarios de la corona de México.

Después de tan funesto desastre para esa Nación digna y valiente, sucesos que como hemos dicho, aconteció por el año de 1464, pasaron cincuenta y cinco años, es decir, era el año de 1519. Hernán Cortés llegó a Veracruz, y poco después empezaron las sangrientas escenas de tan desastroso drama.

Al año después, en 1520, cuando Cortés se preparaba a tomar a México, para vengar la derrota sufrida el 1º de julio del mismo año, y que se conoce en la historia con el nombre de La Noche Triste, se le presentaron mensajeros enviados por los pueblos Otomites que habitaban el Valle de Tollocan, distante diez y seis leguas de la capital Azteca. Manifestaron los Otomites, que los Matlatzincas, nación belicosa, que habitaba el mismo valle, les habíancendiado varios lugares, hecho muchos prisioneros y arruinado sus siembras. Agregaron que se hallaban en combinación con los defensores de la Capital de México, para atacar con numerosos escuadrones los campamentos españoles por la parte de tierra firme, al mismo tiempo que otros debían asaltarles en sus cuarteles.

No era la primera vez que Hernán Cortés oía pronunciar el nombre Matlatzinca. Los mexicanos le habían amenazado con el poder de la guerra nación Matlatzinca, y no dudó que se disponían a realizar la amenaza. Con efecto,--

---

(1) Estos pueblos pertenecen hoy a la Municipalidad de Toluca, y se hallan situados a muy poca distancia de la Ciudad.

los Matlatzincas, al ver las cabezas de los españoles sacrificados, enviadas por el Emperador Quauhtemotzin, anunciando una victoria alcanzada, y la promesa del oráculo, empuñaron las armas para destruir a los Otomites que se habían aliado a los castellanos.

"La situación de los españoles en aquellos momentos, era aún más aflictiva que algunos días antes. Los esfuerzos que los mexicanos hacían para apoderarse de los campamentos, crecían a medida que se aproximaba el plazo señalado por los dioses. Para atender a la solicitud de los Otomites, era preciso hacer un sacrificio. La posición no podía ser más crítica, ni el haber pedido el auxilio, en tiempo más borrascoso. Pero Hernán Cortés estaba resuelto a perécer antes que manifestar que era impotente para socorrer a los que acudían a pedirle amparo. Siendo difícil y de suma importancia la expedición, la confió al entendido y valiente capital Gonzalo de Sandoval. La fuerza que puso a sus órdenes se componía de cien infantes de espada y rodela, excepto uno -- que era balletero, diez y ocho de caballería y los escuadrones Otomites que habían permanecido en el campamento.

"Gonzalo de Sandoval obtuvo un brillante éxito en la expedición contra los Matlatzincas. Desde que se aproximó al Valle a que se dirigía, se unieron nuevos escuadrones otomites a los que llevaba, aumentándose su ejército a medida que avanzaba.

Aldeas incendiadas y sementeras destruidas, indicaban el paso devastador de los Matlatzincas, por los pueblos otomites.

"Los españoles, conjeturando por las señales desoladoras que veían, que los enemigos no debían hallarse a gran distancia, marchaban preparados para el combate. No se equivocaron; pronto descubrieron un respetable ejército -- contrario, cargado con los despojos de una población que acababan de entregar a las llamas. Al ver a los españoles, dejaron el rico botín, a fin de estar libres para el combate, y se situaron en un punto ventajoso, a corta distancia de la márgen de un río que atravesaba el Valle.

"Gonzalo de Sandoval lo pasó con su gente, se arrojó al frente de la ca-  
ballería sobre sus contrarios, y después de un reñido combate, los Matlatzincas  
fueron completamente derrotados. Los españoles y otomites persiguieron -  
tenazmente a los fugitivos por espacio de tres leguas, matándoles dos mil hom-  
bres, hasta obligarles a encerrarse en su principal ciudad. Sandoval se dispu-  
so a atacarlos, y los Matlatzincas abandonándola, se refugiaron a una fortale-  
za situada en la alta cima de un fragoso monte. El ejército vencedor entró -  
victorioso en la ciudad enemiga, saqueándola y poniendo fuego a sus edificios.  
Al siguiente día marchó al asalto de la fortaleza, donde se esperaba que los-  
contrarios opusieran una tenaz resistencia, pero los Matlatzincas no se atre-  
vieron a esperar y la dejaron abandonada.

"Terminada la campaña, Gonzalo de Sandoval dispuso su regreso a México, -  
marchando por algunos pueblos que, creyendo en la promesa del oráculo, se ha-  
bían declarado en favor de los Mexicanos; pero no tuvo la triste necesidad -  
de apelar a las armas. Los Casiques se presentaron al jefe español pidiendo-  
le que los perdonase, y Sandoval los trató con la benignidad que le distin-  
guía. Al verles satisfechos y agradecidos, les suplicó que indicasen a los --  
gobernantes Matlatzincas, a que formaran alianza con los españoles, ponderando  
les las ventajas que de ella les resultarían; ventajas que nunca alcanzarían  
de los mexicanos.

"Los Casiques prometieron obsequiar sus deseos, y Gonzalo de Sandoval, -  
despidiéndose de ellos, continuó su marcha hacia México.

"Hasta el año de 1520 pagaron tributos a la corona, los pueblos que sub-  
yugó Axayacatl, y eran: Xalatlauhco, Metepec, Tzinacantepec, Tenanco, Tlacote-  
pan; Calimayan, Tlacotepec, Tuchpam, Tlaximaloyan, Ocuila, Malacatepec, Xiquipil-  
co y Tollocan. De estos pueblos y otros eran responsables al cumplimiento -  
del pago, por lo que respecta a este Valle, Tollocan, Tuchpam, Ocuila y Xiquipil-  
co, según se ve en las estampas que mandó Hernán Cortés a Carlos V, y cons-  
tan en sus cartas.

"Los tributos que pagaba Toluca con sus pueblos, según la estampa co-  
rrespondiente, consistían en tres medidas de maíz y adornos y vestidos mili-  
tares cada año, y cada ochenta días, cuatrocientas tilmas finas, cuatrocientas-

mantas y mil doscientas de palma."

Según las tradiciones populares y algunos apuntes históricos, la antigua Ciudad de Toluca quedó completamente destruida, al atacarla, como sabemos, las fuerzas de Sandoval y las de los Otomites; y por este motivo se cree, con razonada hipótesis, que la que hoy existe fué fundada a consecuencia de ese desastre; pudiendo, además, haber influido el benéfico empeño de los religiosos franciscanos, para edificarla con mejores ventajas topográficas y ponerla al abrigo de los vientos Norte y Sur." (66)

En el año de 1533 se otorgan los títulos de propiedad y posesión de Toluca a petición de los caciques Pedro Cortés, Pedro Hernández y Martín Rivero,. Estos se otorgaron por el Emperador Carlos V de España a instancia de los primeros debido a que dichas tierras estaban siendo despojadas a los indios y lugareños de los Valles de Toluca e Ixtlahuaca.

La posesión de las tierras pertenecientes ya a los caciques y a sus masehuales fueron dadas y entregadas por el Corregidor del Rey de España Juan Rodríguez de Armenta en el pueblo de Toluca el 1º de Abril de 1533.

Una vez dadas en posesión estas tierras, el Corregidor aludido ordenó que para su validación y resguardo, así como para la protección de sus propietarios, llevarán dichas diligencias a la Real Audiencia para su aprobación y convalidación. Dicha aprobación se las dió el citado órgano el día 28 de mayo de 1533, por lo cual los moradores de Tolloacan fundaron oficialmente en el mismo año y a petición de Fernando de la Zerda, que a nombre de los caciques y principales del pueblo de Toluca hiciera.

La confirmación de los títulos de propiedad y posesión de las tierras aludidas se firmaron por Decreto de Don Antonio de Mendoza, Primer Virrey de la Nueva España el 24 de Enero de 1548.

Siguiendo con nuestra sucinta historia, se dice que hubo una época en que la Villa de Toluca perteneció al Marqués del Valle, aunque se ignora el tiempo y pormenores de esa posesión. Así se sabe que el Emperador Carlos

V concedió a Hernando Cortés como premio a sus conquistas en el nuevo mundo, el Título de Marqués del Valle de Oaxaca, así como la posesión de muchos señorios entre los que estaba el llamado Matlatzinco, con la Villa de Toluca. Desgraciadamente por no ser este trabajo una compilación histórica, sino jurídica tengo que dejar datos importantes respecto a estos hechos. No obstante lo anterior debe quedar asentado que los naturales del pueblo de Toluca pidieron se les devolvieran sus antiguos títulos de propiedad correspondientes al Valle de San José de Toluca y que fueron promovidos en su contra por el Marquésado del Valle, los cuales fueron restituidos en el mes de mayo de 1790

Durante el gobierno colonial, Toluca estuvo gobernada por Corregidores y Ayuntamientos. El último Corregidor fue Don Nicolás Gutiérrez el que se desempeñó antes de este cargo como colector de diezmos.

#### 4.2.- Diversas Sedes de la Capital del Estado.

Al constituirse México como República Federal, el 30 de Enero de 1824, se determinó en el Acta Constitutiva que 16 serían los Estados que conformarían los Estados Unidos Mexicanos. Uno de estos Estados fue el de México, con el territorio que tenía la Intendencia Colonial.

Al erigirse el Estado de México, el 2 de Marzo de 1824 se elige como primer Gobernador al General Melchor Múzquiz. La Capital natural del Estado era la Ciudad de México, y es así que el General Múzquiz establece sus oficinas de gobierno en el edificio que perteneció al Tribunal de la Santa Inquisición y después de la Escuela de Medicina.

Por su parte el Congreso del Estado se reunía en una casaca de las calles del Indio Triste, ahora Correo Mayor.

Sería prólijo abundar el porque fue la ciudad de México la primera capital del Estado y es así que Múzquiz comprendiendo que no podía seguir despachando en la misma sede que los poderes federales, se trasladó con los poderes estatales a Texcoco, el 1° de Febrero de 1827.

¿Por qué Texcoco? Porque en esos tiempos era la ciudad más ilustre de -

toda la gran extensión de la entidad. Fue el centro de donde irradió la cultura Nahoá. Ciudad de Nezahualcōyotl y de sus ilústrs descendientes, incluyendo al gran historiador Fernando de Alba Ixtlixōchitl.

No duró mucho la capital en Texcoco, porque el 15 de junio de 1827, don Lorenzo de Zavala le pasó a San Agustín de las Cuevas, que por esa razón se convirtió en ciudad con el nombre de Tlalpan.

Finalmente, en 1830, el Gral. Múzquiz volvió a ser Gobernador y decidió cambiar la capital del Estado a un lugar que estuviera más lejos de la ciudad de México. Escogió a Toluca, donde se asentaron los poderes del Estado - el 15 de agosto de 1830.

Otro hecho muy importante fue la labor del Congreso Constituyente del Estado de México, que con fecha 14 de febrero de 1827 y en la ciudad de Texcoco, promulgó nuestra primera Constitución Política Local.

Un precioso documento en que se reflejan las ideas avanzadas de aquel tiempo, ya que se hizo bajo la presidencia del ilustre Dr. José María Luis Mora.

El encargado de promulgar esta Carta Magna fue el Gobernador Múzquiz, - quien inmediatamente renunció a su cargo para que se eligiera otro mandatario, ya de acuerdo con la Constitución vigente. Resultó electo don Lorenzo de Zavala.

Don Lorenzo de Zavala era yucateco. Nació en Conkal en 1788. Fue un hombre muy inquieto. Intervino en las luchas que se libraron en México entre los liberales moderados y los liberales extremistas. En 1828 ayudó al general Vicente Guerrero a derrocar a don Guadalupe Victoria.

Pero en 1833 en que su grupo político perdió el poder, salió del país y estuvo mucho tiempo en Francia. Se le critica que ayudó a la familia Austin - a que se separara Texas de México.

Fue dos veces Gobernador del Estado de México, en 1827 y en 1832.

En las dos ocasiones realizó una obra importante.

En Tlalpan fundó una casa de moneda, decretó el establecimiento del Instituto Literario, que hoy es la Universidad Autónoma del Estado de México.-- Abrió bibliotecas. Puso como director del Instituto al poeta José María Heredia, mundialmente conocido.

Creó el periódico Oficial del Gobierno.

Prosiguió con esta labor la segunda parte de su Gobierno, ya en Toluca, ayudando a que esta ciudad, que era un pueblito, se convirtiera verdaderamente en una capital del Estado.

#### 4.3.- Toluca la Capital Definitiva.

A partir del año 800. Toluca fue uno de los emporios de la Cultura Matlatzinca. Su nombre proviene del Nahuatl, "Tollocan", (lugar del Dios Tolo) en virtud de que el emperador azteca, Axayácatl, conquistó la región en 1473 e impuso en todo el Valle Matlatzinca la Cultura Naha.

Al instaurarse el Marquesado del Valle de Oaxaca, o sea el mayorazgo del propio Hernán Cortés, Toluca quedó comprendida dentro del señorío con calidad de Villa. El antiguo pueblo, que estaba en la sierrita, fue bajado al plan, haciéndose la traza urbana alrededor del convento de San Francisco. -- Por lo que toda la cultura española, llegó a esta comunidad por la acción de Fray Andrés de Castro, que escribió varios libros en el idioma Matlatzinca para catequizar a sus habitantes.

No se han podido localizar los títulos reales por lo que Toluca se elevó de Villa a Ciudad, sin embargo tenemos constancia de que ya en 1664 se le mencionaba con esa categoría, máxime que siempre tuvo mayoría de españoles -

entre su población. En los tres siglos de la Colonia se establecieron en ella comunidades eclesiásticas tan importantes como los Mercedarios y los Carmelitas, con sus respectivos conventos, que influyeron grandemente en la superación espiritual del pueblo.

Debemos recordar que la ahora capital del Estado tuvo por nombres: Toluca; St. Joseph de Toluca nombre con el que duró más de 100 años, para luego cambiar al de Toluca de Leona Vicario. En 1861, por decreto de la Legislatura, se dispuso que la Ciudad llevara el apellido de Lerdo, sin duda en homenaje a don Miguel Lerdo de Tejada, notable político de estos días.

Entre 1812 y 1814 existió en Toluca el primer ayuntamiento, el cual se disolvió, En 1820 de una manera definitiva quedó instalada la Comuna Municipal.

En el año de 1830, ya bajo el gobierno liberal republicano, Toluca fue designada como cuarta capital del Estado de México y los poderes locales permanecieron en ella hasta la fecha, salvo breves interrupciones.

Debe mencionarse como el verdadero creador de la Toluca del Siglo XIX, a don José María González Arratia, que a partir de 1832-33 realizó muy importantes obras, como fueron la introducción de agua potable, el arreglo de calles y puentes, los Portales de Toluca, el Teatro Principal y otras. También el Gobernador Mariano Riva Palacio se preocupó de la ciudad.

Toluqueños insignes tomaron; parte de la guerra de Reforma y de intervención. Toluca dió uno de los batallones que más se distinguieron, a las órdenes de Berriozábal, en la batalla del Cinco de Mayo.

Durante la revolución fue el último punto en que estuvo instalada la Convención que nació en Aguascalientes. Posteriormente, a partir de 1930 se inició un rápido proceso de industrialización que actualmente distingue a Toluca como una de las capitales con mayor fuerza económica en el país.

Actualmente el municipio cuenta con 25 poblados. Limita al Norte con -- los Municipios de Temoaya y Otzolotepec, al oriente con Lerma, Metepec y Calimaya, al Sur con Tenango del Valle y Villa Guerrero y al Poniente con Zimacantepec y Valle de Bravo.

Es una de las regiones más altas del país, ya que está colocada a 2,600 metros sobre el nivel del mar.

Clima templado subhúmedo con lluvia en verano.

De acuerdo con el censo de 1975, su población era de 306,812 habitantes, 890 por kilómetro cuadrado. Actualmente su población aumenta al ritmo aproximado de 3.1. por ciento anual y tiene una población activa que raya en los 100 mil, estando casi equilibrada la cantidad de obreros y profesionistas, con la de campesinos.

La ciudad cuenta con todos los servicios urbanos y los últimos gobiernos municipales se han preocupado por dotar también a los poblados. En cuanto a comunicaciones, los 25 cuentan con carreteras pavimentadas.

En cuanto a su educación, sólo se registran 6,566 analfabetos, o sea el 3 por ciento de la población.

En otros aspectos, Toluca cuenta con una Sala de Arte Contemporánea con exposición permanente; una Dirección de Cultura en la Universidad y varios talleres de aspirantes a la Literatura y a las Bellas Artes.

Dos editoriales se han distinguido: Cuadernos del Estado de México, del Ing. José Yurrieta y la Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, del Lic. Mario Colín, con más de 500 libros editados.

En Toluca nació y actúa la ya notable Orquesta Sinfónica del Estado de México, que dirigió el maestro Enrique Bátiz y siempre ha funcionado una Banda de Música, una de las mejores del país.

A Toluca confluyen jóvenes del extranjero y de toda la República para educarse, en virtud del prestigio que nuestra ciudad ha ganado en ese aspecto.

En cuanto a Industria, la de Toluca es ya la segunda región económica en importancia dentro del Estado de México.

Cuenta con 84,537 cabezas de ganado mayor, 6,917 de trabajo y 189 mil-aves. Silvicultura, explotación de bosques y minería no hay.

#### 4.4. - Capitales Provisionales.

Los poderes del Estado de México estuvieron radicados en otras poblaciones, pero por circunstancias especiales y muy poco tiempo.

El 6 de julio de 1833, el Gobernador Lorenzo de Zavala trasladó la capital a la ciudad de Lerma, en virtud de que por el oeste venía el coronel --- Antonio Escalada, tratando de tomar Toluca. Fue ésta una de tantas asonadas que sucedieron en nuestro país en aquella época.

El 19 de septiembre de 1847, durante la intervención Norteamericana, el Gobernador Francisco Modesto de Olaguibel pasó los poderes estatales a Sultepec, en vista de que Toluca estaba a punto de caer en manos del enemigo.

De Sultepec, el Gobernador Manuel Gracida trajo los poderes a Metepec - el 22 de febrero de 1848.

Pasados los peligros, ya en condiciones normales, los poderes regresaron siempre a Toluca que, por ello mismo, se puede considerar que ha sido -- capital del Estado de México desde 1830.

En 1980 se cumplió el 150 aniversario de la erección de Toluca como sede de los poderes estatales, y por ello se organizaron varias ceremonias conmemorativas.

#### 4.5.- Corolario Sobre Toluca.

El Maestro Mario Colín en su obra Crónicas de una ciudad, Antología, ha ce una visión de su ciudad natal, la que me ha gustado para transcribirla en el presente trabajo y rematar con ella esta breve, pero importante historicidad de este capítulo.

"Cada una de las ciudades que integran la República, tiene a su manera una personalidad propia, no obstante, la similitud que existe en todas ellas Sus aspectos están matizados del más vivo interés. Cualquiera de sus lugares sugiere hondas reflexiones y motivos de estudio y cada una tendrá un encanto diferente. La provincia se caracteriza, entre múltiples motivos, por sus paisajes llenos de luz y color, de amplios horizontes y rica arquitectura, de tradición cultural -que en todo México existe-, de regionalismos acentuados y de un profundo sentido artístico perviviendo por todas partes.

Una de ellas, la blanca ciudad de Toluca, está clavada en un valle de extraordinaria belleza, frente a grandes montañas de formas caprichosas y -- crestones amarrotados que se estampan en el azul profundo de su cielo. El nevado, de perfiles heróicos, custodia el magnífico panorama de la ciudad.

La Capital de Estado de México tiene un sabor provinciano inconfundible Su vida transcurre lenta y tranquila, dando la sensación de que para ella no se hizo el vértigo, ni la actividad tumultuosa de las grandes urbes, ni las importantes empresas comerciales con sus alternativos afanes de lucro y explotación. La vida de Toluca no se desarrolla entre el ruido monstruoso de las fábricas; su paz es litúrgica, propicia a la meditación. Cuando el toque de sus campanas se escucha a cualquier hora del día, produce la encantadora impresión de vivir en una ciudad levítica, anonadada.

Toluca no tiene ni la belleza arquitectónica de Morelia, de Guanajuato, de Querétaro o de Puebla, ni la importancia de Guadalajara o Monterrey, no goza tampoco del beso salobre de las marinas ni tiene un miraje al océano, como Acapulco, Mazatlán, Veracruz; pero dentro de su modestia, mi ciudad no-

se deja conquistar a la primera mirada; no gusta fácilmente a quien la mira con descuido o a los profanos que se detienen ante ella sin saber por qué. Para conocerla hay que adentrarse en su vida, verla con amor tal como deben verse estas ciudades nuestras, deteniéndose ante sus hermosos rincones, ante su leyenda y su historia, vagando por sus calles sin rumbo prefijado, saboreando en sus jardines la lectura de algún libro, yendo por las plazuelas y entrando a sus casonas musgosas que de tan viejas parecen venirse abajo, como una esperanza trunca. Pero esas casonas carcomidas y que parece que -- amenazan ruina, son amplias, firmes, de grandes y frescos cancelos, patios soleados y corredores llenos de macetas y en sus jaulas, pájaros rubios como el trigo, piando a la vida.

Otra viva presencia dentro de mi ciudad, la constituye el Instituto -- con su gloriosa tradición.

Quando se habla del prestigio cultural de Toluca, ¿quién no recuerda y une a su nombre el de su prócer casa de estudios? Es en verdad el Instituto Científico y Literario una de las instituciones de más tradición y del más puro linaje espiritual en la República. El Instituto de Toluca, junto con las Universidades de México y San Luis Potosí, El Colegio de San Nicolás en Morelia, el Instituto de Zacatecas, el Instituto Juárez de Oaxaca y el Ateneo Fuente de Saltillo, son los centros que en forma más vigorosa han contribuido -- con esfuerzos notables, dignos del más cálido elogio -- a difundir la cultura en México. El Instituto Científico y Literario de Toluca no sólo ha cumplido su misión de formar hombres, de orientar conciencias y de difundir su saber, sino que ha dado figuras eminentes que han puesto su vida al servicio de nuestro País. Del grupo distinguido de los hombres que albergó, son dignos de mencionarse, sobre todo, José María Heredia, Ignacio Ramírez, -- Ignacio Manuel Altamirano, Luis Coto, Felipe Gutiérrez, Felipe Berriozábal, Miguel Blanco, Juan A. Mateos, Isauro Manuel Garrido, Juan B. Garza, José--María Bustillos, Manuel y Francisco Olaguibel, Abel C. Salazar y tantos -- otros nombres ilustres.

El Instituto Literario se estableció con el objeto de que en él se en-

señaran todas las ramas de la Instrucción Pública, creándose esta benemérita Institución por mandato del Congreso del Estado de México, presidido por don José María Luis Mora. El acto tuvo lugar el 14 de febrero de 1827. En el mismo año los Supremos Poderes del Estado fueron trasladados a Tlalpan donde el -- Gobernador Lorenzo de Zavala fundó el Instituto Literario el 4 de septiembre del mismo año. Más tarde, al ser instalados los poderes en su actual capital se abrió en su sitio definitivo el ilustre colegio, el cual siguió gozando - de la protección del Gobernador Zavala.

Una prolongación más, en la vida de las ciudades, como una estela sentimental y romántica de las mismas, la constituyen sus jardines, sus plazas, - sus alamedas, sus paseos.

Los jardines de Toluca son parte misma de su vida. En ellos se refugian y crecen bajo sus frondas los niños; los estudiantes repasan allí sus lecciones; los viejos se congregan diariamente a platicar sobre las últimas novedades mientras fuman, sabrosamente, sus pipas y sus puros. Y en los atardeceres espléndidos, a esas horas sangrantes de los crepúsculos y del canto de los pájaros, horas en verdad propicias para el tierno coloquio, llegan las parejas de enamorados a jurarse amor eterno. El Jardín de los Mártires es la clásica Plaza de Armas de nuestras ciudades: allí está el Palacio de Gobierno, la Biblioteca Pública, la Catedral, las Estatuas de Hidalgo y de Morelos y la casa de donde un día el Gran Cura Hidalgo saliera, lleno de ímpetus libertarios, para librar la batalla del Monte de las Cruces. La Alameda es un bello parque lleno de murmullos de agua que corre. Al Paseo Colón se llega a lo largo de la Avenida Villada y es un lugar silencioso y extático en que se siente mejor el melancólico momento de la ciudad.

Más si el paisaje, las casas, las iglesias, las calles y los jardines - no son como arterias comunicantes del gran corazón de una ciudad, en sístole y en diástole, una más de esas arterias (y en este caso principalísima) lo es el lugar de mayor reunión, donde se dan cita todos los habitantes y que - en nuestra amada provincia se cumple precisamente en sus Portales.

Los clásicos Portales de Toluca, son también parte sobresaliente del cotidiano vivir de la ciudad. En ellos se encuentran lo mismo los famosos quesos y cremas, los vinos de frutas, que los espléndidos rebozos de vistoso colorido que se fabrican en Tenancingo. En esos mismos Portales están los aparadores que en exposición permanente exhiben los grandes platonés de dulces de única manufactura toluqueña.

Pero, cómo olvidar las mexicanísimas serenatas? Allí, en los Portales, los jueves y los domingos las notas de la banda municipal arrancan de sus casas a los grupos de muchachas que llegan entre la espectación de las miradas masculinas.

En los friolentos atardeceres, los Portales son refugio para el espíritu que, anonadado de silencio, busca la grata compañía de las miradas dulces de las mujeres, que al ritmo de la música se enternecen, haciendo con ello -- que brinden la mejor de sus sonrisas. Todo el lírico transcurrir del tiempo y el buen deseo de contemplar a esas horas las calles más solas aún que de costumbre -- hace que, los románticos impenitentes se aparten del magnífico -- placer de acariciar las manos tibias y sensuales de algunas de esas muchachas de color marmóreo y grandes ojeras románticas. Así, lejos de los Portales, ahora llenos de luz y de alegría, iremos por esas calles respirando el aire frío del Nevado, aire cruel que invade la ciudad. Seguimos paso a paso, deteniéndonos a veces para contemplar las grandes rejas, las chapas de los zaguanes o alguno de esos balcones de hierro, los cuales, en un ímpetu de -- eternidad, fueron forjados por artistas anónimos que han contribuido noblemente a embellecer la ciudad. Pero, sin darnos cuenta, estamos ya rodeados de silencio, del temblor de las estrellas, y la ciudad, entonces, nos parece más hermosa que nunca en esta espaciosa y helada noche de septiembre, porque nos hace saborear la soledad y principiamos a sentir que vivimos, que, según Azorín, es el tormento más terrible.

Toluca, Septiembre de 1942. " (67)

#### 4.6. - Marco Jurfdico y Estructura Administrativa del Ayuntamiento.

El Bando Municipal de Policfa y Buen Gobierno del H. Ayuntamiento de - Toluca 1988-1990, contiene nueve tftulos, divididos a su vez en varios capftulos, asf como 124 artfclos y tres transitorios, y se conforman de la ma nera siguiente:

Del artfclo 1 al 4 contempla las disposiciones generales. El artfclo 1 seala que el Municipio Libre de Toluca, es un ente con personalidad Jurfdica, Patrimonio y Gobierno propios, conforme a lo dispuesto por el Artfclo 115 Constitucional, asf como en base a la Constituci3n Local.

Los siguientes artfclos arriba sealados disponen en lo general el r3gimen interior del Municipio, el cual se rige en base a nuestra Ley Funda- mental, a la particular del Estado, a las leyes que de ella emanan, al pre- sente Bando, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas -- aprobadas por el Ayuntamiento. Asi tambi3n, se indica que sus autoridades - tienen amplia competencia sobre el Territorio y Poblaci3n, asf como en su - organizaci3n polftica, administrativa y servicios. Se advierte en este Ban- do que los Reglamentos y Acuerdos que se expidan ser3n obligatorios para la comunidad en general del propio Municipio, y su infracci3n ser3 sancionada - conforme a la ley.

El artfclo 5 seala los fines del Municipio, que entre otros son: ga- rantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas; preservar la - integridad del territorio; satisfacer las necesidades de su colectividad, -- fortalecer vnculos de identidad de su colectividad; lograr participar a la ciudadanfa en sus planes de desarrollo; promover la cultura, preservar la - ecologfa, etc.

Los artfclos del 6 al 8 disponen del nombre y el escudo del municipio los cuales ser3n utilizados por las instituciones pblicas del mismo.

El artfclo 9 corresponde a las partes que integran al Municipio, que-

como cabecera tiene a la Ciudad de Toluca de Lerdo, con 24 pueblos, 40 rancherías y la extensión de límites y colindancias reconocidas en la actualidad. Asimismo el artículo 10 señala su organización territorial, que para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el Ayuntamiento cuenta con la siguiente División Territorial: la Ciudad de Toluca, dividida en 79 sectores, cuya demarcación se señala en el reglamento correspondiente, así como 24 Delegaciones y mismo número de Subdelegaciones.

Los artículos del 11 al 17 contemplan a la población municipal, dividida en vecinos, habitantes, visitantes o transeúntes, a los que se les señalan en general sus derechos y obligaciones, contemplados en las diversas leyes, en este Bando y en la Ley Orgánica Municipal.

El Gobierno Municipal de Toluca y sus órganos de Gobierno, se encuentran contemplados en los artículos del 18 al 22 y los mismos establecen que el Gobierno está depositado en un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento y en un órgano ejecutivo que recae en el Presidente Municipal. El Ayuntamiento se compone además de dos Síndicos Procuradores y doce Regidores electos, a los que corresponde legislar, Supervisar y Vigilar, teniendo atribuciones -- Constitucionales Federales y Locales, Leyes; Ley Orgánica municipal, el Bando correspondiente y Reglamentos municipales.

La función ejecutiva del Gobierno estará a cargo del Presidente Municipal, auxiliado por un Secretario, un Tesorero, Directores Generales y Directores que determine el Reglamento Orgánico de la Administración Pública municipal y a quienes se denominarán Servidores Públicos municipales.

Los artículos 23 y 24 señalan a las autoridades auxiliares, y estos son: Los Delegados y Subdelegados Municipales, Jefe de Sector y de manzana, tienen atribuciones y limitaciones que las leyes establecen.

Son importantes los artículos 25 y 26, ya que señalan que durante el -- trienio que duran en el cargo los integrantes del Ayuntamiento, deben formular un Plan Municipal de desarrollo, así como programas anuales sujetos a la --

## Ley de Planeación del Estado.

El Título Quinto, en los artículos del 27 al 45, sobresalen sus capítulos en materia de desarrollo urbano, Servicios Públicos Municipales y Bienestar Social, las atribuciones del municipio, la creación de nuevos y mejores servicios a la comunidad, la organización de estos en forma propia o --- concesionada; asimismo se contempla la Integración de la Sociedad y la Protección ambiental.

La Organización Administrativa se encuentra en los artículos del 46 al 54 y que para fine del presente trabajo me parece importante transcribirlos en su totalidad.:

"Artículo 46.- El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, en su carácter de titular de la Administración Pública Municipal.

Artículo 47.- La Administración Pública Municipal, podrá ser centralizada y descentralizada, conforme a lo establecido por las Leyes y por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

Artículo 48.- Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada el Presidente se auxiliará de la Secretaría del Ayuntamiento; de la Dirección General de Gobierno; de la Dirección General de Desarrollo Urbano; Obras y Servicios Públicos; de la Dirección General de Fomento Económico; de la Dirección General de Promoción e Integración Social; de la Dirección General de Administración y de la Tesorería Municipal; así como de las Direcciones de Área, Coordinaciones y Comisiones previstas en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y de las que apruebe el H. Ayuntamiento.

Artículo 49.- La Administración Pública Municipal Descentralizada comprenderá:

- I.- Los organismos públicos descentralizados de carácter municipal;

- II.- Las empresas de participación municipal mayoritaria; y
- III.- Los fideicomisos en que el Municipio sea fideicomitente.

Artículo 50.- El Secretario y el Tesorero del Ayuntamiento, los Directores Generales y Directores de Area, así como los titulares de Organismos Descentralizados de Carácter Municipal, no podrán desempeñar otro puesto -- dentro de la Administración Pública Federal o Estatal, salvo aquellas derivadas de su función pública municipal, así como las relacionadas con la docencia y aquellas que estén directamente relacionadas con las funciones que les corresponda.

Artículo 51.- Los órganos de la Administración Pública Municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal, para el logro de sus fines.

Artículo 52.- Los órganos de la Administración Pública Municipal estarán obligados a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria para el buen funcionamiento de las actividades del Ayuntamiento.

Artículo 53.- El Presidente resolverá cualquier duda sobre la competencia de los órganos de la Administración Pública Municipal.

Artículo 54.- El Ayuntamiento expedirá el Reglamento Interior de Trabajo, los acuerdos, circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Municipal y conocerá de la expedición de los manuales administrativos. "

Los Actos Administrativos del Municipio, son regulados por el artículo 55, y entre otros se encuentran el de obtener empréstitos, enajenación de sus bienes inmuebles, dar en arrendamiento sus bienes, celebración de contratos de administración de obras y prestación de servicios, desafectar bienes, planear y regular con otro Municipio de manera conjunta y coordinación

el desarrollo de Centros Conurbados, cambiar las categorías políticas de los centros de población, etc.

En el Título Séptimo denominado de la Participación Ciudadana, subdividido en cuatro capítulos, se señala en los artículos del 56 al 69, la función de los Consejos de Colaboración, de la Comisión de Planificación y Desarrollo, de las Instituciones que prestan Servicio Social y de los Estímulos y Reconocimientos. Asimismo el siguiente título y su articulado del 70 al 91, se establece la actividad de los particulares en las esferas municipales, tales como: Autorizaciones, Licencias y Permisos; Del Funcionamiento de establecimientos abiertos al público y de las Restricciones a la actividad de los particulares.

Finalmente el Título Noveno, en sus artículos del 92 al 124, se contemplan las infracciones, sanciones y recursos contenidas en el presente Bando y que son aplicados a aquellos que las infrinjan.

Los 3 últimos artículos transitorios se refieren a la iniciación y vigencia de dicho Bando, su publicación, observancia y firmas de los funcionarios municipales.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Faya Viesca, Jacinto: Visión Histórica del Municipio como Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4, Ed. I.N.A.P., México, 1981, p. 30.
- (2) Ochoa Campos, Moisés: Evolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 16 - 17, Ed. I.N.A.P., México, 1984-1985, p. 23.
- (3) Idem. p.25.
- (4) Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., - México, 1976, p. 59.
- (5) González, Ma. del Refugio: Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. En Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 201
- (6) Ibidem.
- (7) Idem. p.204
- (8) Organos originales creados por esta constitución, que eran a la vez órganos legislativos y administrativos y que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes del régimen federal mexicano. Véase al respecto: Benson, Nettie Lee. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". 2a. edición. Cámara de Diputados. LI Legislatura. 1980.
- (9) Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, SA, México, 1984, p. 881.
- (10) Tena Ramírez, Felipe: op.cit., p.23.

- (11) De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed. U.N.A.M., México, 1978, p. 38.
- (12) Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.
- (13) Tena Ramfrez, Felipe: op.cit., p. 155.
- (14) González, Ma. del Refugio: op.cit., p. 205.
- (15) Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.
- (16) González, Ma. del Refugio: op.cit., p. 208.
- (17) Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional, "Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875" Tomo 1. 2a. edición. mayo 1982, p.p. 246-250.
- (18) González, Ma. del Refugio: op.cit., p.p. 209 y 210.
- (19) Idem. op.cit., p. 210.
- (20) Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, - puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, - Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". - Ediciones INAP. México, 1985.
- (21) Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano". en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 8-9, Ed. INAP, México, 1983, p. 68.
- (22) Este muy interesante voto del diputado José María Castillo Velasco - puede consultarse íntegro en Partido Revolucionario Institucional, - Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, Tomo I, México, 1982, p.p. - 221-225.

- (23) Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México, 1976, p. 381.
- (24) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975, p. 155.
- (25) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p. 883.
- (26) Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Vol. I., Ed. Porrúa, S.A., -- México, 1976., p. 565.
- (27) Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México, 1985., p. 127.
- (28) Secretaría de la Presidencia, "México a través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México". Tomo 16. Vol. I. México, 1976., p.p. --- 473-493.
- (29) Idem., p.p. 494-503.
- (30) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 155.
- (31) Secretaría de la Presidencia. Vol. II, p. 412.
- (32) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe: op. cit. p. 69
- (33) Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Ruz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. Ed. INAP, México, - 1983., p. 234.
- (34) Rodríguez, Ramón: Derecho Constitucional. Reimpresión facsimilar de la segunda edición original de 1875, UNAM, Coordinación de Humanidades, - México, 1978., p. 225.

- (35) Tena Ramirez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 154.
- (37) Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios, T.R. 02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911, Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, p. 21.
- (38) Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios, T.R. 06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, Op. cit., p. 8.
- (39) Idem., p. 23.
- (40) Tena Ramirez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", Op. Cit. p.p. 733--734.
- (41) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982, p. 5.
- (42) Idem., p. 7.
- (43) Idem., p. 8.
- (44) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op. Cit., p. 884.
- (45) Carpizo, Jorge: Op. Cit., p.p. 234-235.
- (46) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op. Cit., p. 885.
- (47) Ruiz Massieu, José Francisco: El Nuevo Artículo 115 Constitucional, - Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, - México, 1983, p. 442.
- (48) Ulloa, Bertha: La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución-

Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México; México, 1983, p. 496.

- (49) Ibidem.
- (50) Carpizo, Jorge: Op. Cit., p. 235.
- (51) Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, op. cit., p. 757.
- (52) H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo VIII, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1978, p. 310.
- (53) Ibidem.
- (54) Idem, p.p. 314 y 315.
- (55) Idem, p. 318.
- (56) Idem, p. 330.
- (57) Idem, p. 333.
- (58) Idem, p. 336.
- (59) Idem, p. 362.
- (60) Ibidem.
- (61) Bassols Batalla, Angel: Panorama Geoeconómico, Ed. Stylo, México, 1956, p. 9
- (62) Velasco, Alfonso: Geografía y Estadística del Estado de México, -- Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1889, p. 9.
- (\*) La Municipalidad de Calpulalpan se agregó al distrito de Tlaxcala por

decreto presidencial el 3 de enero de 1863,

- (63) De la Sierra, Luis G.: Geografía e Historia del Estado de México, La Gaceta del Gobierno, Toluca, México, 1895-1897, p.p. 3-8.
- (64) Sánchez García, Alfonso: Historia Elemental del Estado de México, Ed. - Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1983, p.p. 26-30.
- (\*\*) Las siglas aquí señaladas se utilizarán frecuentemente en el presente trabajo y significan "Ley Orgánica Municipal".
- (65) García G., Rodolfo: Cosas de Toluca, Ed. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1987, p. 13.
- (66) Garrido Escobar, Isauro Manuel: La Ciudad de Toluca, Ed. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1986, p.p. 5-8'
- (67) Baranda García, Marta y García Verástegui, Lfa: Estado de México, Textos de su Historia, Tomo I, Ed. Gobierno del Estado de México, Toluca, - México, 1987, p.p. 264-267.

## CONCLUSIONES

- 1.- El Régimen Municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fué tan brillante como el de las comunas españolas, sino fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciado por los Reyes Católicos.
- 2.- Cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, quien fundó como primer municipio la Villa Rica de la Vera Cruz, se da el precedente que existía la función de la justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese este Ayuntamiento el que autorizó a Cortés la conquista de México.
- 3.- Considero que entre los fines más importantes del artículo 115 Constitucional, destacan los siguientes: alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político; - lograr un más amplio y sano desarrollo de las comunidades políticas naturales; hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador de la descentralización; rehabilitar la dignidad del Municipio -para convertirlo en el protagonista más importante del desarrollo nacional y, por último, hacer del Municipio el instrumento más idóneo para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.
- 4.- El municipio como unidad política, es una asociación que resulta del ejercicio del poder entre los ciudadanos de un lugar determinado, que bajo la forma federal de gobierno, asume la máxima autoridad política y administrativa en una circunscripción territorial determinada.
- 5.- El municipio en cuanto a nivel de gobierno ha visto limitada su autonomía y autarquía por la combinación de factores y prácticas del sistema político mexicano.
- 6.- El Municipio en el Estado de México, como organización administrativa, adolece de una estructura formal rígida y de un desarrollo organizacio

nal administrativo muy desigual e ineficiente, debido, entre otras causas a su insuficiencia económica.

- 7.- Es necesario revisar el marco de relaciones jurídicas, económicas, políticas y administrativas que determinan la existencia y operación de los municipios en el Estado de México, para armonizar su desarrollo y tener congruencia unificada en sus programas de planeación.
- 8.- Es indispensable que el gobierno del Estado de México diseñe mecanismos o instrumentos para apoyar el desarrollo económico y administrativo de sus municipios, procurando ubicarlos en un auténtico esquema federal de gobierno y en la actual estructura de la administración pública nacional.
- 9.- El Bando Municipal de Toluca de Lerdo, Estado de México, expedido por el Ayuntamiento actual, es muy congruente en la política de Administración Pública Municipal que el gobierno local está llevando a cabo en forma satisfactoria y honesta. Sólo habría que darle más celebridad para que sea eficaz y eficiente en el mundo moderno.
- 10.- Finalmente, no bastará con llevar a sus últimas consecuencias la política de descentralización para contar con Estados y Municipios fuertes que puedan emprender eficazmente el desarrollo regional, pues si se pretende alcanzar mejores niveles de bienestar social, político, económico y cultural; los planes, los programas y las acciones políticas consecuentes, deben respetar, integrar y reflejar coherentemente los valores, principios, alternativas de solución y las decisiones políticas fundamentales de nuestra sociedad.

## I N D I C E

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL  
DE TOLUCA, CAPITAL DEL ESTADO DE MEXICO

## CAPITULO I

## Genealogfa del Municipio

|   | PAG. |
|---|------|
| 1.- Nacimiento del Municipio.....   | 6    |
| 2.- El Municipio en Roma.....   | 7    |
| 3.- El Resurgimiento del Municipio en la Edad Media.....                                    | 10   |
| 4.- El Municipio como Existencia de una Comunidad Local...                                  | 11   |
| 5.- Raíces Históricas del Municipio como Auténtica<br>Comunidad Democrática.....            | 12   |
| 6.- El Municipio en México.....   | 13   |
| 7.- La Diversidad de los Municipios en México.....  | 17   |
| 8.- Problemas del Régimen Municipal Mexicano, su<br>Estructura y sus Nuevas Esperanzas..... | 18   |

## CAPITULO II

## Análisis del Artículo 115 Constitucional

|  |    |
|--|----|
| 1.- Constitución Gaditana de 1812.....                           | 23 |
| 2.- Elementos Constitucionales de Rayón.....                     | 25 |
| 3.- Morelos y el Municipio en 1814.....                          | 26 |
| 4.- Reglamento Provisional Político del<br>Imperio Mexicano..... | 27 |

|  |    |
|--|----|
| 5.- Plan Constitucional de la Nación Mexicana 1823.....                  | 29 |
| 6.- La Constitución Federal de 1824.....                                 | 29 |
| 7.- Bases Constitucionales de 1835.....                                  | 29 |
| 8.- El Centralismo de 1836 y sus Siete Leyes.....                        | 30 |
| 9.- Reformas de 1840 y Bases Constitucionales de 1843.....               | 31 |
| 10.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856..... | 33 |
| 11.- La Constitución de 1857.....  | 35 |
| 12.- El Segundo Imperio y el Municipio.....                              | 38 |
| 13.- Etapa Porfirista.....   | 41 |
| 14.- Movimiento Social de 1910.....                                      | 43 |
| 15.- El Municipio Libre como Bandera Revolucionaria.....                 | 46 |
| 16.- Congreso Constituyente de 1917.....                                 | 51 |
| 17.- El Municipio Contemporáneo.....                                     | 57 |

### CAPITULO III

#### El Municipio en el Estado de México

|   |    |
|---|----|
| 1.- Semblanza del Estado  |    |
| 1.1.- Panorama Geográfico.....  | 64 |
| 1.2.- Cultura Nahoá.....  | 65 |
| 1.3.- En el Valle de México.....  | 66 |
| 1.4.- El Valle Matlatzínca.....   | 66 |
| 1.5.- Una Gran Familia.....   | 67 |
| 1.6.- El Nombre.....  | 67 |
| 2.- Breve Estudio Constitucional del Estado.....  | 68 |
| 3.- Derecho Comparado, Constitución Federal-Local.....  | 70 |
| 4.- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley Orgánica Municipal..... | 71 |
| 4.1.- Naturaleza de los Ayuntamientos.....  | 72 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 4.2.-  | Determinación de los Ayuntamientos.....                               | 73 |
| 4.3.-  | Obligaciones de los Habitantes y Vecinos.....                         | 73 |
| 4.4.-  | Composición de los Ayuntamientos.....                                 | 74 |
| 4.5.-  | Faltas Temporales y Absolutas de los<br>Funcionarios Municipales..... | 74 |
| 4.6.-  | Constitución de los Ayuntamientos.....                                | 75 |
| 4.7.-  | Funciones de los Ayuntamientos.....                                   | 75 |
| 4.8.-  | Del Bando y Reglamentos.....  | 76 |
| 4.9.-  | Ingresos y Egresos.....   | 76 |
| 4.10.- | Sesiones de los Ayuntamientos.....                                    | 77 |
| 4.11.- | Facultades y Obligaciones de los<br>Funcionarios Municipales.....     | 77 |
| 4.12.- | De los Presidentes.....   | 77 |
| 4.13.- | De los Síndicos.....  | 78 |
| 4.14.- | De los Regidores.....   | 78 |
| 4.15.- | De las Comisiones.....  | 79 |
| 4.16.- | Autoridades Auxiliares.....   | 79 |
| 4.17.- | Comisiones de Planificación y Desarrollo.....                         | 80 |
| 4.18.- | Consejos de Colaboración.....   | 80 |
| 4.19.- | Régimen Administrativo.....   | 80 |
|        | 4.19.1.- Secretaría del Ayuntamiento.....                             | 80 |
|        | 4.19.2.- Tesorería Municipal.....                                     | 81 |
| 4.20.- | Jueces Municipales.....   | 82 |
| 4.21.- | Generalidades Jurídicas del Municipio.....                            | 82 |

#### CAPITULO IV

#### Conformación Jurídico-Administrativa del Municipio de Toluca

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.- | Historia Antigua, Toluca.....                | 83 |
| 2.- | Diversas Sedes de la Capital del Estado..... | 91 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.- Toluca la Capital Definitiva.....                                   | 93  |
| 4.- Capitales Provisionales.....  | 96  |
| 5.- Corolario sobre Toluca.....   | 97  |
| 6.- Marco Jurídico y Estructura Administrativa del<br>Ayuntamiento..... | 101 |

CONCLUSIONES

INDICE

BIBLIOGRAFIA

## B I B L I O G R A F I A

- Baranda García, Marta y García Verástegui, Lfa: "Estado de México, Textos de su Historia", Ed. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1987.
- Bassols Batalla, Angel: "Panorama Geoeconómico", Ed. Stylo, México, 1956.
- Benson, Nettie Lee: "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano" 2a. edición, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1980.
- Burgoa, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano", Quinta edición, Porrúa México, 1984.
- Carpizo, Jorge: "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México" Ed. INAP, México, 1983.
- Castillo Velasco, José María: "Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875" Ed. PRI, México, 1982.
- De la Torre Villar, Ernesto: "La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado de México", 2a. edición, UNAM, México, 1978.
- De la Sierra, Luis G.: "Geografía e Historia del Estado de México", La Gaceta del Gobierno, Toluca, México, 1895-1897.
- Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 8-9, octubre 1982-marzo 1983, INAP, México, 1983.
- Faya Vjesca, Jacinto: "Visión Histórica del Municipio como Institución Política", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, Ed. INAP, México, 1981.

- . García G. Rodolfo: "Cosas de Toluca", Ed. Gobierno del Estado de México, - Toluca, México, 1987.
- . Garrido Escobar, Isauro Manuel: "La Ciudad de Toluca", Ed. Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1986.
- . González, Ma. del Refugio: "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX" en Rufz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego: "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- . Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe: "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", Ed. INAP, México, 1985.
- . Martínez Cabafias, Gustavo: "La Administración Estatal y Municipal de México", Ed. INAP-CONACYT, México, 1985.
- . Moreno, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Pax-México, México, 1976.
- . Ochoa Campos, Moisés: "Evolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 16 y 17, Ed. INAP, México, 1984-1985.
- . Rodríguez, Ramón: "Derecho Constitucional", Ed. UNAM, México, 1978.
- . Rufz Massieu, José Francisco: "El Nuevo Artículo 115 Constitucional", Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983.
- . Sánchez, García Alfonso: "Historia Elemental del Estado de México", Ed. -- Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1983.
- . Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México 1976.

- . Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", Ed. Porrúa, S.A., -- México, 1976.
- . Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.
- Ulloa, Bertha: "La Constitución de 1917" en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México, México, 1983.
- . Velasco, Alfonso Luis: "Geografía y Estadística del Estado de México", - Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1889.
- . Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, "Zapata y el Municipio", México, 1982.
- . H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, I Legislatura, "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones", Tomo -- VIII, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.
- . Partido Revolucionario Institucional: Diversos Textos y Documentos, --- México, varios años.
- . Secretaría de la Presidencia: "México a Través de los Informes Presidenciales, Tomos 16-17, Vols. I y II, México, 1976.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed., Andrade, México, 1988.
- . Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ed. Comisión Estatal Electoral, Toluca, México, 1987.

- . Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ed. Comisión Estatal, Toluca, México, 1987.
- . Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, Ed. Comisión Estatal Electoral, Toluca, México, 1987.
- . Leyes Diversas, Bandos, Reglamentos y Circulares del Municipio de Toluca de Lerdo, México, 1988.
- . Manual de Administración Municipal, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1970.