



21
24

Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Plantel
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA DEL
MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE
JUAREZ, ESTADO DE MEXICO"

T E S I S
QUE PRESENTA
CLAUDIA AVILA PEREZ
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Asesor de Tesis:
LIC. JUAN HUIDOBRO LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Naucalpan de Juárez, Edo. de México, Julio de 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 D I C E

Introducción	I
--------------	---

CAPITULO I

GENESIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A. Nacimiento del Municipio	1
B. Roma	3
C. Grecia	7
D. España	9
E. México	12
1.1 El Calpulli	12
1.2 Epoca Colonial	14
1.3 Constitución de Cádiz	18
1.4 Sentimientos de la Nación	20
1.5 Constitución Federal de 1824	22
1.6 Constitución Centralista de 1836	23
1.7 Bases Orgánicas de 1843	25
1.8 Constitución de 1857	27
1.9 Revolución Mexicana	28

CAPITULO II

EXAMEN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A. Constitución Gaditana de 1812	33
B. Constitución de Apatzingán	35

C.	Constitución Federal de 1824	36
D.	Constitución de 1836	36
E.	Bases Orgánicas de 1843	37
F.	Constitución de 1857	39
G.	Constitución de 1917	41

CAPITULO III

ESTUDIO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

A.	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	61
a)	Personalidad Jurídica	62
b)	Gobierno del Estado	62
	* Poder Legislativo	
	* Poder Ejecutivo	
	* Poder Judicial	
c)	Organización Política de los Municipios	67
	* Constitución de los Ayuntamientos	
	* Atribuciones del Ayuntamiento	
B.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	73

CAPITULO IV

ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE NAUCALPAN DE JUAREZ

ESTADO DE MEXICO

A.	Genealogía del Municipio de Naucalpan de Juárez	84
B.	Naucalpan Contemporáneo	92
a)	Medio Físico y Geográfico	92
b)	Marco Social	94

c) Marco Económico	97
d) Marco Jurídico-Administrativo	99
1.- Bando de Policía y Buen Gobierno	100
a) Autoridades Auxiliares	105
b) Comisión de Planificación y Desarrollo	106
c) Consejos de Colaboración Municipal	107
2.- Organización Municipal	110
* Presidente Municipal	
* Síndicos	
* Regidores	
Conclusiones	120
Bibliografía	123

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

A través de la Historia, nuestra Nación ha experimentado diversos cambios en todos los aspectos, que nos permiten conocer y entender la realidad actual del Estado Mexicano; partiendo de la forma de organización más sencilla que es el Municipio, el cual ha ido teniendo diversas transformaciones, unas que le han permitido alcanzar cierto grado de desarrollo y otras que lo han dejado en el total abandono no permitiendo que resuelva por sí solo sus necesidades básicas.

En cada época de nuestra Historia, el Municipio es estudiado someramente, y no es entendido por los hombres del momento, que herederos de patrones inspirados en experiencias ajenas, hicieron planes sin tomar en cuenta las realidades mexicanas de cada etapa, sólo algunos lo consideran la célula primaria de la Nación, y tratan de hacer valer sin resultado favorable, en varias ocasiones, que el Municipio lograra su completo desarrollo, debido a obstáculos sociales, económicos, políticos y jurídicos.

Este estudio presenta a grandes rasgos el origen y las diversas etapas por las que el Municipio en México ha pasado. Desde la Antigua Grecia, Roma, España y la idea de organización que los antiguos mexicanos tenían para mantener su estructura política, económica y social a través de los Calpulis, que le otorgan al pueblo azteca un sello distinto al de los pueblos que lo rodeaban; una vez que se realiza la Conquista las instituciones españolas,

producto de diversos pueblos que ocuparon la península y las instituciones que existían en el México prehispánico se amalgaman para dar nacimiento a un nuevo tipo de Municipio, que promete ser el motor para el desarrollo de una nueva Nación.

Más adelante del análisis se comenta el artículo 115 constitucional y los defectos que muestran las diversas legislaciones desde Cádiz hasta las recientes reformas de que ha sido objeto; que son un intento más para lograr la existencia del verdadero Municipio Libre.

Se integra también el contenido de la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez, ejemplo claro del Municipio en México que aún depende del Gobierno Estatal, provocando que su progreso no sea acelerado a pesar de ser uno de los Municipios importantes del país por el desarrollo industrial y comercial que ha alcanzado; brevemente se estudia el origen del Municipio, así como la organización jurídica y administrativa del mismo.

Para finalizar se enlistan las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, así como otros miembros que integran el Ayuntamiento.

C A P I T U L O I

GENESIS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

A. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO.

Concepto de Municipio. "La palabra Municipio proviene del latín Municipium de las raíces munis-carga y civitas-ciudad (trabajo de la ciudad)". (1)

Esquivel Obregón nos dice que el Municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de sus componentes como familias o individuos.

No es el Estado de naturaleza, como sostiene Rousseau, o el hombre enemigo del hombre, como dice Hobbes, el que los determina a unirse; sino sus necesidades de subsistencia, las que generan la unión.

Podemos señalar que es en el Municipio donde el individuo nace a la vida del Estado; donde al contemplar los problemas de sus vecinos y los suyos propios, comienza a adquirir en su fuero interno, las primeras nociones de las relaciones sociales y del derecho que las regula.

El Municipio justifica su existencia por su fin propio: la realización del bien común específico. Y al darse sus propias normas, por ver a su ejecución y juzgar sobre su aplicación, el bien común municipal es la satisfacción integral de necesidades económicas, políticas, culturales y religiosas de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción.

Es importante señalar las teorías del origen del

Municipio; la Teoría Sociológica o Ius-naturalista y la Legalista.(2)

La Teoría Sociológica o ius naturalista, nos explica el proceso de creación del Municipio como institución basada en el derecho natural impuesta por necesidades urgentes del individuo dentro de una sociedad asentada en una localidad.

La Teoría Legalista sostiene que el Municipio es la entidad creada por la ley; por lo que se puede decir que es una Teoría que sustenta su creación, personalidad y sus características al proceso legislativo.

Ahora bien, otro autor nos señala que históricamente el Municipio ha pasado por diversas etapas que son las siguientes:

1.- Régimen Premunicipal. Que se da con el origen de la familia y grupos naturales fincados en el parentesco.

2.- Municipio Primitivo. Acontece al estudio del clan totémico en donde los miembros se consideran unidos por vínculos de consanguinidad, por lo que podemos hablar de una organización local entre los que encontramos: el calpulli azteca, el uji japonés y el muschpacha del antiguo Israel. Este tipo de Municipio se da con el paso de la vida nómada a la sedentaria.

3.- Municipio Natural. Aquí se puede encontrar ya una comunidad domiciliaria, no importa que tenga o no la forma política del régimen local.

4.- Municipio Político. El cual nace en Grecia, y en ésta las comunidades ya cuentan en sus relaciones entre los hombres con voluntad, reflexión y deliberación, pudiéndose hablar entonces de la existencia de un fenómeno conciente.

Este comienzo consiste en la secularización administrativa, preámbulo a la aparición de los

Magistrados Locales independientes de todo poder central, que se daría siglos después en Grecia con la aparición del verdadero Municipio político. (3)

B. R O M A

El Municipio en Roma tiene su origen en la existencia de tribus formadas por latinos, sabinos y etruscos que forjaron las peculiaridades del Municipio Romano. El pueblo de los sabinos obtenía su *modus vivendi* del comercio y realizaron esta actividad con las colonias griegas que se establecieron en la parte sur; los sabinos también fueron los primeros en establecer un gobierno patriarcal en la ciudad, cuyo poder residía en el hombre sobre la mujer cónyuge e hijos, dicho personaje era el sacerdote, jefe y juez de la familia.

Los Latinos a su vez, preferían el poder unitario en las tribus y de las tendencias de estas dos razas se formó el espíritu general romano, que acabó de constituirse con la influencia etrusca en la formación de ciudades.

Roma concibió la institución de la familia la cual al crecer se transformó en *gens*, dirigida por el patriarca y más tarde en *curias* las cuales al evolucionar se integraron en un senado y se eligió un rey, que ejerció actos de jefe, juez y sacerdote, pero limitado para ejercer actos de gobierno ya que requería de un decreto o poder especial, otorgado por el pueblo o cuerpo colegiado, que dió lugar a conflictos entre patricios y plebeyos, ya que los primeros eran los que tenían el poder, por lo que los plebeyos necesitaban protección del rey.

Fue Servio Tulio quien con el propósito de disminuir el poder del patriciado reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las primitivas tres tribus otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo al

domicilio. Con esto Roma se inicia en el camino de las relaciones municipales de vecindad. Esta nueva organización se ajustó a la fortuna y territorio del Estado. Se empleaba para ella un censo que se hacía cada cinco años y que clasificaba a sus habitantes por sus bienes de fortuna, la nobleza de su nacimiento, edad y particularmente servía para fijar las obligaciones militares del individuo y los impuestos.

Con la creación de nuevas tribus, los plebeyos que carecían de ellas por ser extranjeros quedaron vinculados e ingresaron a la ciudad.

La segunda reforma de este rey la realizó en la ceremonia de la purificación de la ciudad. En su calidad de sacerdote supremo, la verificó sin hacer distinción por lo que al terminarla todos se encontraron en calidad de ciudadanos.

La tercera reforma la hizo valiéndose de la disciplina militar. Los soldados tenían prohibido entrar a la ciudad como ejército y ante la señal de reunión se congregaban en el campo de Marte. Servio Tulio estableció la "asamblea centuriata" en la que el hombre no debía agruparse por curias, sino por centurias, en la que ocupaba su puesto según su riqueza. Existían cinco clases y ciento noventa y tres centurias, entre las cuales figuraban las seis centurias patricias, las doce de caballeros y las de infantería. Estas asambleas eran políticas y en ellas todos los soldados, sin distinción de clases, tenían el derecho de sufragio. La asamblea centuriata fue la de mayor influencia en el futuro. Además aparecieron los jueces "centumviri" que representaban al pueblo y conocían de "todos los asuntos que interesaban más a la ciudad, como usucapión, agnación, gentilidad, testamentos, etc." Aparecían con ellos, un embrión, los funcionarios municipales.

Al caer Servio Tulio, el nuevo rey Tarquino el Soberbio dispuso que se coleccionaran las ordenanzas municipales, labor que realizó Sexto Papyrio aproximadamente por el año 550 a.de C.

Las primitivas leyes que se conservaban por tradición oral que regían a los municipios se coleccionaron en un Código designado con el nombre de "Papyriano" que se dividió en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las normas concernientes a asuntos de derecho público, política y asuntos generales de la ciudad, surgiendo así el derecho municipal escrito en el siglo VI a. de C., con el Código Papyriano.

Con la derrota de los reyes y sin la protección de estos, la plebe quiso poner término a la desfavorable situación y abandonó la ciudad, retirándose al Mons Sacer en el año 494 a. de C.

Analizando tal situación los patricios, cedieron para que la clase de la plebe estableciera dos luego cinco y después diez " Tribuni plebis ", con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos Magistrados junto con otros dos, "aediles plebis", encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos. Así surgieron los primeros ediles, y como consecuencia el municipio institucionalizado.

Existieron también otras disposiciones como la "lex iulia municipalis", del año 45 a. de C., estando en el gobierno Julio César, por medio de la cual se dispuso la organización administrativa y política de las ciudades reconocidas como municipios, la " lex Julia de civitate " y el "Jus Honorarium" donde también se encuentran normadas cuestiones concernientes al municipio.

Posteriormente, con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos, existía ya el Municipio Romano.

Roma estableció cuatro clases de municipios, a saber:

- 1.- Municipios con derecho completo "optimo jure".
- 2.- Municipios con sólo parte de derechos: "civita con mercium, connubium sine suffragio".
- 3.- Municipios con derecho a conservar su legislación.
- 4.- Municipios que adoptaron la legislación de Roma "fundifacti".

A su vez, los elementos que constituyeron el Municipio Romano fueron los siguientes:

- 1.- Un territorio determinado (territorium).
- 2.- Un pueblo que se manifestaba en Asamblea General (comunidad municipal).
- 3.- Organización especializada en un cuerpo deliberante (la "Curia" con sus magistrados).
- 4.- El culto de los dioses.

Las magistraturas del Municipio Romano, estaban constituidas por:

- 1.- Los "diunuiros", eran una especie de alcaldes mayores que presidían la curia, dirigían la administración general, y velaban por la pureza y veracidad electoral, se encargaban de enviar representantes cerca del gobierno central o de otras ciudades además de que ejercían cierta jurisdicción en lo civil y criminal.
- 2.- Los "Ediles", eran los encargados del servicio de policía, espectáculos, seguridad, higiene y costumbres.
- 3.- Los "Cuestores", eran magistrados de rango inferior, y tenían a su cargo la custodia de las finanzas municipales.
- 4.- El "Censor", alto funcionario con carácter de magistrado, establecía la lista de los ciudadanos, comprobaba el estado de sus fortunas, tenía la facultad

de privar de sus derechos a los ciudadanos indignos y colocarlos en una clase inferior. De esta forma ejercían una verdadera y auténtica influencia moral en la ciudad y su dignidad inspiraba gran respeto.

- 5.- El "defensor civitatis", alto funcionario de elección popular, se encargaba de supervisar la inversión de las rentas y defender a los contribuyentes.

En lo que se refiere a las características del Municipio Romano, éstas eran:

- 1.- La de ser esencialmente urbano.
- 2.- La de poseer doble personalidad:
 - a) pública;
 - b) como persona jurídica.
- 3.- La de ser democrático.
- 4.- La de ser autónomo.

C. G R E C I A

El Patriarcado, fue la primera forma de gobierno entre los pueblos primitivos y en algunos de ellos el patriarca valiéndose de la fuerza y poder que tenía se convirtió en un déspota.

La Polis de la antigua Helade fue poblada por tribus procedentes de Asia, que dieron origen a la ciudad, que gozaba de un territorio, donde establecieron su propia forma de gobierno, sin tener presión alguna de los demás pueblos.

Al igual que en Roma, la religión conservó unida a la familia, cuyo representante era el padre, integrándose éstas en gens.

" La Gens es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al

sacerdote, que era su jefe y juez ". (4)

Posteriormente se unieron varias gens para integrar patrias y éstas a su vez en tribus, y la unión de varias tribus trajo como resultado la constitución de la Polis; respetándose cada tribu sus culturas y costumbres.

Entre las primeras ciudades que se formaron se encuentran Atenas, Esparta, Tebas y otras, que después de batallas entre las tribus y pueblo, formaron la Polis Griega.

" La Polis, término griego, con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada políticamente, la cual quiere decir ciudad. Pero para la antigüedad, equivalía a ciudad-estado la cual representaba en aquella época, la organización política suprema integrada por demos o municipios ". (5)

Dicha Polis gozaba de libertad, autarquía y autonomía. " Los habitantes, estaban divididos en tres categorías a saber, los ciudadanos, los esclavos, que no tenían voz en el gobierno de la ciudad y los extranjeros que eran libres y podían comerciar y enriquecerse libremente, pero tampoco tenían voz en el gobierno, ni eran elegibles, pero pagaban un impuesto personal por el privilegio de vivir en la ciudad." (6)

Los ciudadanos como en Roma, tenían derecho a acudir a las asambleas públicas para opinar y votar, gozaban de todos los derechos civiles, políticos y religiosos, en cambio los esclavos se clasificaban en esclavos domésticos y esclavos del Estado, éstos últimos obedecían órdenes de labores de seguridad pública a los ciudadanos, obras y servicios públicos.

En Atenas, gobernada por reyes, contaba con un senado integrado por magistrados que duraban en su encargo un año y cuidaban de los servicios públicos que otorgaban los

domus o municipios, gérmen de muchas funciones que actualmente asumen las administraciones municipales como son: policía, mercados, custodia de recursos públicos, receptoría de cuentas y otros; así mismo se estableció que los funcionarios públicos debían ser investigados, tener un patrimonio honesto, prestar sus servicios en beneficio de los ciudadanos y del pueblo en general y no hacer desviación de los fondos públicos, ya que de hacerlo eran castigados; de aquí "que pueda decirse que la polis, tanto en sus asambleas, como con sus magistrados y con sus leyes locales, dejó a la sociedad política una herencia que ha persistido a través del principio de autonomía local del régimen familiar, como base de la sociedad, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones en las magistraturas. Toda esta realidad política significaba una escuela en la que se moldearía el destino de la humanidad" (7).

D. E S P A Ñ A

Antes de la introducción de los romanos, la península ibérica ya contaba con Municipios, los cuales se regían por sus propias leyes, costumbres y religión. " Sometida España a la administración del mundo romano, las ciudades continuaron rigiéndose por el sistema municipal, aunque subordinadas a la autoridad superior de los pretores ". (8)

La Roma Española fue invadida por los visigodos en el S. IV marcando una etapa de transición entre las formas romanas del municipio y las formas propiamente españolas. Los visigodos respetaron en gran parte el municipio romano, aunque introdujeron, dos nuevas instituciones. El Placitum

o reunión judicial de los hombres libres y el Coventus publicus visinorum o reunión de los hombres libres para tratar cuestiones de índole administrativa. España fue dividida en emiratos y al frente de ciudades y pueblos fueron designados representantes del califa llamados Caídes o Alcaldís (de donde deriva el título de Alcalde). El Alcaldís o justicia ejercía jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre alimentos, pesas y medidas; además de que existían alguaciles, alanines, alarifes, almotacenes y merinos. (9) En esta época se conservó la relativa autonomía de los municipios y se fortalecieron a medida que tomaron, como tales, un papel preponderante en el proceso de reconquista del territorio español. Conforme se iban recuperando y liberando territorio del poder de los árabes, se fundaban villas y ciudades otorgándoles el fuero municipal (Ley que normaba a la población) en el cual se concedían privilegios a los habitantes de la localidad.

Durante el período de la Reconquista, en lo interno, la vida municipal desarrolló nuevas instituciones democráticas. El Consejo Municipal, producto del antiguo Conventus publicus vicinorum, elegía a las autoridades locales en vez de que fueran nombradas por el rey. De esta manera el sufragio popular y la autonomía política y administrativa de los municipios españoles en esta época tuvieron vigencia. Existieron dos tipos de consejos, el cabildo abierto y el cabildo cerrado. Al primero competían los asuntos generales y la designación de los cargos, y al segundo -compuesto por funcionarios locales- se le llamaría después Ayuntamiento. Los consejos disponían de la facultad de regular todo lo relativo a gremios, ferias, comercio y tributos locales, beneficencia; y contaban con

el mando de las fuerzas armadas locales que combatían a los árabes y a los propios nobles españoles al lado de los reyes, pero conservando su independencia.

Ahora bien, para garantizar sus derechos e intereses frente a los nobles y propios reyes, los municipios españoles obtuvieron de estos últimos los fueros o cartas-pueblo, legislaciones consistentes en proteger la existencia de los Municipios. Estos Fueros contenían derechos esenciales como: igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, sometimiento del vecino a jueces por él electos, participación vecinal en el gobierno local y responsabilidad de los funcionarios. Para defender estos Fueros, los municipios participaron en las Cortes y formaron hermandades. La lucha frente a la nobleza fue sustituida -cuando el rey dejó de necesitarlos- por una frente al rey y en defensa de su autonomía (siglos XIII y XIV). A medida que el poder central se fue fortaleciendo se intentó hacer de los municipios órganos meramente administrativos. En 1396 Enrique III nombró regidores con funciones administrativas y judiciales y de representación de la autoridad real en los municipios. En el S. XV fueron nombrados regidores a perpetuidad como un paso más hacia el fortalecimiento del poder real en España. Los Reyes Católicos continuaron el proceso y Carlos I " redujo a los municipios a servidumbre, a pesar de que había jurado ante las Cortes respetar los Fueros y libertades públicas ".

(10)

A instancias del gobierno local de Toledo (1519) se reunieron en la ciudad de Avila representantes de quince ciudades en julio de 1520 con el fin de unirse frente a los excesos del emperador Carlos I.

El 31 de octubre de 1520 se declaró la Guerra de las

Comunidades, la cual daba por terminada la libertad municipal dando nacimiento al absolutismo.

Durante el s. XIX, el municipio español sufrió críticos cambios, y fue hasta el año 1877 cuando se decretó una ley municipal considerada como la más completa, en la que se definía ya al municipio de la siguiente manera: "como la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal, cuya representación legal corresponde al ayuntamiento," (11) el cual debería de contar con un determinado territorio, suficiente para su población y sufragar los gastos de los servicios públicos municipales que se otorguen a su población, mismos que eran obligación para el funcionario. En 1924 se expidió un decreto o ley municipal, en la que se describía que el Estado para ser democrático, ha de apoyarse en municipios libres, asimismo facultaba al municipio a expedir sus propias leyes para su funcionamiento, así como para agrupar varios municipios para prestar los servicios públicos municipales, pero lo que sucedió en España, era que, durante cuarenta años el poder central nombraba a los gobernadores, diputados, alcaldes y regidores de los municipios y fue hasta 1979 cuando se logró la libertad municipal y desde ese momento se celebraron elecciones democráticas.

E. EL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1 EL CALPULLI

En la Mesa Central, se estableció la ciudad de los aztecas, Tenochtitlán, que se convirtió en el centro de un

gran imperio. Estaba integrada en cuatro barrios o calpullis; formada por tres grupos sociales: sacerdotes (principales), los guerreros (nobles) y el pueblo (macehuales) pero también existían esclavos, considerados como objetos de mercancía, que eran los extranjeros prisioneros y "mayehues" que formaban parte de la propiedad de la tierra.

Moctezuma estableció un cargo que constituye por sus funciones un verdadero magistrado de la ciudad. Este funcionario era el " Cihuacóatl ", con atribuciones judiciales y administrativas. Se puede señalar, que era la autoridad superior de la ciudad en el aspecto administrativo, cuando el rey se iba a la guerra; administraba la hacienda pública, señalaba los tributos a los habitantes, exceptuando a los personajes distinguidos.

También existían en Tenochtitlán, cuatro jueces de primera instancia; si se trataba de negocios criminales conocía el " Cihuacóatl " de la apelación, si se trataba de negocios civiles graves, el mismo rey o " Tlacatecuhtli ", y en los menores bastaba la sentencia de primera instancia. También existían otras autoridades subalternas que ejercían funciones de policía, los "centectlapixque", elegidos por los vecinos del calpulli que tenían a su cargo vigilar a cierto número de familias y dar cuenta de sus acciones a los jueces.

El Calpulli "fue la forma de organización política-social y económica de los aztecas desde su origen", (12) en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la de concejo; órgano que designaba a los funcionarios del calpulli como eran: el "teachcauh" o "calpullec" encargado de la administración, en forma parecida a la de los alcaldes; el "tecuhtli" o jefe militar del calpulli; los "tequitlatos" encargados de dirigir el

trabajo comunal y los "calpizques" o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía eran ejercidas por los "centectlapixque" elegidos por los vecinos del calpulli.

El Calpulli, por lo tanto, funcionó como un verdadero municipio precolonial.

1.2 E P O C A C O L O N I A L

Al pisar tierras mexicanas, Hernán Cortés, estableció el Primer Ayuntamiento en la América Continental, que fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 22 de abril de 1519; para lo cual se construyeron enramadas con calidad de casas y la plaza pública; se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil, un capitán, un maestro, dos alferes real, un escribano y un justicia mayor; y para el 10 de julio del mismo año se establece en una carta de regimiento los nombramientos y facultades de los miembros del Ayuntamiento.

Toda la labor de colonización de América, se realizó a través de la institución municipal.

Las primeras ordenanzas municipales obligaban a una vecindad mínima para poder recibir solares y tierras. La ordenanza otorgada a la ciudad de Puebla en 1546, obligaba a una vecindad mínima de seis años. Por otra parte, disponían que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Esto constaba en las primeras disposiciones municipales, expedidas en la Nueva España, en 1524 y 1525.

Las primeras Ordenanzas de Población, otorgadas por Felipe II en 1573, rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y extendieron los concejos

municipales entre españoles, criollos e indígenas.

El último enlace de la administración colonial, eran los Cabildos, institución democrática en su origen, después corrompida por la venta de regidurías.

Por lo anterior, el Municipio hispanoamericano, vió limitado el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, se sujetaron a revisión central las ordenanzas municipales y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

Al frente de cada Municipio, había un Cabildo o Ayuntamiento. Bajo Carlos V, en las ciudades principales, debía haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos. Para éstos cargos solamente podían ser electos los vecinos del Municipio. Con Felipe II se hizo abiertamente la venta de los cargos municipales.

Al inicio hubo dos alcaldes, pero después se redujeron a uno.

En cuanto a las ciudades metropolitanas, debían tener un Alcalde Mayor o Corregidor, representante del poder central. Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del Cabildo, fungía a su vez el Procurador de la ciudad.

Los Cabildos o Municipios indígenas contaban con alcaldes, regidores, un escribano y alguaciles.

Las funciones del Cabildo colonial comprendían:

- 1.- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- 2.- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3.- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- 4.- El corte y plantación de árboles.
- 5.- El remate de los derechos de vender carne y

pan.

- 6.- La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
- 7.- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- 8.- La administración del Municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- 9.- La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento.

Para cumplir sus funciones, el municipio disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios.

En cuanto a sus ingresos, comprendían lo que percibía de los propios y lo que constituían los arbitrios. Los arbitrios consistían en: sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

A partir de la fundación del Primer Ayuntamiento en México, Cortés, tras la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, fundó el Primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán. Los primeros libros de Cabildo se perdieron y los que se conservan comienzan con el acta de 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la Nueva Ciudad de México.

Los primeros Ayuntamientos de la Ciudad de México, se compusieron de un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce, en 1527 se redujeron a siete y en 1528 se fijaron en 12. Después el Ayuntamiento se había de componer de quince personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico. La capital recibió los títulos de: "La muy noble, insigne y muy leal e imperial Ciudad de México, con privilegios y superioridad de grande, como metrópoli de la Nueva España".

Las ciudades capitales de provincia tenían un Alcalde

Mayor o Corregidor que representaba al poder central.

Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un Alcalde ordinario, cuatro Regidores y un Alguacil.

En 1604, el Marqués de Montesclaros dió una instrucción para la fundación de pueblos de indios. A su vez, en 1642, el virrey Palafox expidió una ordenanza para que en las elecciones de los indios no interviniesen las autoridades superiores.

En la Ciudad de México menudearon los motines. El de 1624, contra el virrey Marqués de Gálvez fue por el alto costo de las subsistencias y el de 1692, fue por la falta de víveres en la ciudad.

En 1790, se expidió la Real Cédula sobre la educación, trato y ocupación de los esclavos.

En el siglo XVIII, ya finalizando éste, seis de los Regidores de la Ciudad de México eran elegidos cada dos años por los Regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia.

Los Ayuntamientos tenían la facultad de examinar a los que aspiraban a obtener el título de maestro. El Cabildo de la Ciudad de México había expedido ordenanzas para la enseñanza de las primeras letras y en 1800, el profesor don Pedro Ximeno, había de realizar ejercicios públicos con sus alumnos, en las casas del Ayuntamiento, para que el público quedase satisfecho del cumplimiento de su obligación.

En el siglo XVIII, el régimen de Intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de lo que se puede llamar "el ciclo de influencia francesa".

1.3 CONSTITUCION DE CADIZ 1812

Al invadir España los ejércitos napoleónicos, se formaron juntas en las ciudades no ocupadas con el propósito de organizar la resistencia armada y política. El 24 de septiembre de 1810 se reunió la Junta Central en Cádiz -que originalmente tenía su sede en Sevilla-. Convocadas por la Junta, las Cortes Constituyentes se reunieron en el mismo puerto de Cádiz para expedir el 18 de marzo de 1812, la primera constitución monárquica de España. El 19 del mismo mes la Constitución Gaditana fue jurada en la Metrópoli y el 30 de septiembre de 1812 las autoridades novohispanas hicieron lo propio.

"A virtud de la Constitución de 1812, España deja de ser un Estado absolutista para convertirse en una monarquía constitucional; al rey se le despoja del carácter de soberano unguido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaran a las Cortes y a los Tribunales, respectivamente.

Esta transformación política repercutió evidentemente en la colonia, pues la Nueva España derivó una entidad integrante del nuevo Estado monárquico constitucional, regido por los principios fundamentales ya enunciados".
(13)

La Constitución de Cádiz estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814, y posteriormente en 1820 Fernando VII hubo de reestablecer la vigencia de esta constitución. Poco después de esto, el virrey Apodaca hizo lo mismo en la Nueva España.

Poco tiempo después del inicio de su primera vigencia la

Constitución Gaditana fue suspendida por el Virrey Venegas siendo "reestablecida por Calleja al año siguiente en algunas partes: Elecciones de Ayuntamiento, de Diputados para las Cortes de España y de Representante para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los Tribunales, encargados de sustituir a las Audiencias.

La organización municipal en México se vió modificada, en diferentes aspectos. Uno de éstos se refería a tres clases de Funcionarios Municipales: Alcaldes, Regidores y Síndicos, cuyo número debía estar en proporción al número de habitantes de la localidad hasta la cifra de seis Alcaldes, veinticuatro Regidores y cinco Procuradores Síndicos en las Comunas que tuvieran más de veinticuatro mil habitantes. La elección se realizaba en forma indirecta, pues los vecinos nombraban a electores que a su vez designaban a los Funcionarios del Municipio, por la mayoría absoluta. Los Ayuntamientos quedaron sujetos a una estricta vigilancia de los Jefes Políticos.

"En el artículo 321 de la Constitución de Cádiz se señala una serie de encargos a los Ayuntamientos sobre cuestiones de policía, de salubridad y de seguridad, administración e inversión de los caudales propios y arbitrios, impuestos, cuidado de los establecimientos de beneficencia, realización de obras públicas, formación de ordenanzas del pueblo sujetas a la aprobación de la Diputación Provincial y cuidado de las escuelas de primeras letras". (14)

A pesar de la efímera vigencia de la Constitución de Cádiz; en México estuvo en vigor sólo tres meses, pero logró tener ciertos efectos muy importantes: reinstauró el sistema de elección popular, la no reelección de los Funcionarios Municipales y su renovación (de los Funcionarios) cada año; innovó la integración de los

Ayuntamientos, la cual debía hacerse en proporción al número de habitantes y no ya según la categoría de los poblados, y dió el carácter de obligación ciudadana al desempeño de cargos concejiles, también instituyó ciertos aspectos negativos que de alguna manera prevalecieron a lo largo de muchos años, como el régimen de centralización a que quedaron sometidos los Ayuntamientos por los jefes políticos y la pérdida de la autonomía municipal en materia hacendaria. (15)

1.4 SENTIMIENTOS DE LA NACION; CONSTITUCION DE APATZINGAN.

A la muerte del párroco Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio López Rayón se hizo cargo del mando, estableciendo las bases jurídicas del movimiento de independencia, quedando en 1811 instalada la Suprema Junta Nacional Americana, y formuló los " Elementos Constitucionales " que pretendían servir como inspiración para una constitución futura y más completa.

La materia constitucional ocupó debido a las circunstancias, un lugar secundario. Sin embargo, los ayuntamientos son reconocidos como representantes populares y les confiere ciertas atribuciones

" 20. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de Naturaleza a la Suprema Junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disensión del Protector Nacional..."

" 23. Los representantes serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no

sólo de las capitales, sino de los pueblos de Distrito ".

Posteriormente José María Morelos y Pavón, convocó a una asamblea en Chilpancingo; el 14 de septiembre de 1813 en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo - como se le conoce a esta asamblea-, Morelos presentó los 23 puntos preparados para la Constitución, conocidos como los Sentimientos de la Nación. El 6 de noviembre del mismo año el Congreso expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, rompiendo formalmente todo lazo de subordinación con la España de Fernando VII.

El Congreso tuvo que andar peregrinando por distintos lugares, y cuando llegó a Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, dió a conocer la Constitución inspirada en la francesa de 1793 y la española de 1812, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Para efectos electorales, la Constitución dividió a las provincias en partidos, y éstos en parroquias. La existencia de ayuntamientos es, sin embargo, reconocida: " Artículo. 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos ".

En general la Constitución de Apatzingán dispuso que las leyes existentes permanecieran en vigor "mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las "antiguas", siempre y cuando no hubieran sido derogadas por la propia Constitución (artículo 211) En los asuntos municipales rigió este precepto.

La Constitución de Apatzingán no llegó a tener vigencia

práctica, pero es sin duda, un documento constitucional invaluable.

1.5 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Al asumir México su independencia, casi nadie proyecta a partir de las realidades mexicanas del momento, salen a flote las dificultades políticas, la Junta de Gobierno instalada el 28 de septiembre de 1821, fija las normas para la convocatoria y la elección del Congreso, el cual inauguró sus sesiones el 24 de febrero de 1822. Se sabe que las Cortes Españolas no ratificaron el Tratado de Córdoba y se elige a Iturbide como emperador con el nombre de Agustín I, gobierna once meses, desde mayo de 1822. En agosto supo de una conspiración antiturbidista y en octubre, deshizo el Congreso y nombró en su lugar una junta encargada de hacer un reglamento político provisional y convocar a elecciones de nuevo Congreso. En diciembre, Antonio López de Santa Anna, se sublevó en Veracruz y proclamó la república. En enero de 1823, el general Antonio Echávarri, enviado por el emperador para combatir con Santa Anna, pactó con el enemigo. En marzo, Agustín I abdica, reestablece el disuelto Congreso y sale del país; pero dicho Congreso no pudo funcionar con el carácter de Constituyente y por lo tanto no hizo más que convocar a un nuevo Congreso. Este Congreso quedó formalmente instalado el 5 de noviembre, se encontró controlado mayoritariamente por diputados federalistas, que tenían a la Constitución de los Estados Unidos de América como principal fuente de inspiración. El 20 de noviembre se presentó ante el Congreso el Acta Constitutiva de la Federación que fue expedida el 31 de

enero de 1824.

La primera Constitución del Estado Mexicano que le dió vida jurídico-política, fue publicada por el ejecutivo el 5 de octubre de 1824 bajo el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y estuvo en vigor hasta 1835, sin sufrir modificación alguna.

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año en apego a un exagerado federalismo, no dispusieron reglamentación alguna que hiciera referencia a los Municipios. Los documentos constitucionales respectivos dejaron en entera libertad a las entidades federativas para que adoptaran las medidas relativas a su régimen interior. Así en lo que corresponde al régimen municipal, las entidades continuaron acatando las disposiciones referentes a la Constitución de Cádiz.

1.6 CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836

Durante la vigencia de la Primera Constitución Federal, las tendencias liberal y conservadora, tuvieron fuertes enfrentamientos políticos; los conservadores favorecían al centralismo, representaban al clero, terratenientes y a los altos militares, oponiéndose a la participación popular en el gobierno. Los liberales, por su parte intentaron llevar a cabo una serie de reformas en el año de 1833 que lesionaban los privilegios de la oligarquía.

Para 1835, la composición en el país de fuerzas y en el gobierno favorecían a los conservadores, quienes se dispusieron a estudiar la constitución del 24 para ver la posibilidad de su reforma. El valladar fundamental a las

pretensiones de los centralistas se encontraba en lo dispuesto por el artículo 171, de la propia constitución que prohibía de manera determinante la modificación de la forma federal del Estado mexicano.

Los centralistas-conservadores impedidos de actuar dentro de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico recurrieron a presiones políticas y pronunciamientos militares para que el Estado adoptara la forma unitaria. En este contexto, el 16 de julio de 1835 las dos cámaras del congreso convinieron en actuar de manera unicameral y con poderes constituyentes. Integrándose una comisión para que preparara un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto fue aprobado el 2 de octubre y el 23 del mismo mes se convirtió en ley constitutiva con el nombre de Bases para una nueva Constitución, dando final al sistema federal.

Las Bases Constitucionales dividieron al país en departamentos administrados por juntas departamentales de elección popular y con facultades de carácter económico, electoral, legislativo y municipales.

La nueva ley fundamental, resultado de las Bases promulgadas con anterioridad, se dividió en siete estatutos por lo que se le conoce como Constitución de las Siete Leyes. Se avoca a la reglamentación en materia municipal. Los artículos respectivos se encuentran en la primera y tercera ley, y en "la sexta consagra como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegaba a cuatro mil habitantes y en los pueblos de más de ocho mil. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder

respectivamente de seis, doce y dos. Los ramos a cargo de los Ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas por los fondos del común, los puentes, calzadas, caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los Alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en ésto a los Subprefectos y Autoridades Superiores. Los cargos municipales conservaban su carácter de consejiles y los Alcaldes, el derecho de presidir los cabildos ". (16)

1.7 BASES ORGANICAS DE 1843

En 1840, Gómez Farías encabezó un movimiento federalista, con el fin de desconocer el gobierno centralista, asimismo convocar a un nuevo Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución, siendo mediador Antonio López de Santa Anna. Bustamante en su carácter de Presidente al rechazar el movimiento fue desconocido como tal y abandonó el país, siendo nombrado presidente provisional, Santa Anna, de acuerdo con las Bases de Tacubaya (28 de septiembre de 1841).

Posteriormente el 10 de diciembre de 1841 se expidió la convocatoria para un nuevo constituyente, inaugurándose sesiones el 10 de junio de 1842.

El Presidente de la República no encontraba ya sobre sí

a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca la vía para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esta desafortunada ley fundamental, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado.

El 19 de diciembre de 1842, en virtud de que ninguno de los proyectos presentados al Congreso fue aprobado, el gobierno disolvió el Constituyente, nombrándose una junta de notables para que redactara una constitución, la cual fue elaborada y se le denominó " Bases de Organización Política de la República Mexicana ". (17) Y el 12 de Junio de 1843 el Presidente Santa Anna sancionó la nueva ley suprema, conservando así al sistema centralista.

Las Bases Orgánicas de 1843, nunca hicieron mención de las facultades y obligaciones de los funcionarios auxiliares y titulares del Ayuntamiento, solamente hablaba del Municipio cuando decía en su artículo 4: " que el territorio se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o elección de éstas últimas".(18) Esto en virtud de que las autoridades departamentales tenían facultades para nombrar e instalar corporaciones y funcionarios municipales dentro de la jurisdicción departamental, asimismo podían aprobar o no los planes de arbitrios que no eran más que los presupuestos de Egresos e Ingresos Municipales.

Por lo que se observa que las administraciones municipales en esta etapa de luchas estaba restringida y subordinada a los jefes de los departamentos.

El brote constitucional de 1843, fue una reacción en contra de los principios liberales que amenazaban, con

resurgir en 1842, apuntala la serie de prácticas antidemocráticas que venían desde 1836.

1.8 LA CONSTITUCION DE 1857

En el año de 1846, estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, organizado por el General Mariano Salas y el Doctor Valentín Gómez Farias, en contra del sistema centralista instaurado en la Constitución de 1843, y se pedía la instalación de un nuevo Constituyente el cual empezó a celebrar sesiones el 6 de diciembre de 1846, restituyendo la vigencia de la Constitución de 1824, con la emisión del Acta de Reforma. El Gobierno Federal subsistió hasta el año de 1853, en el que nuevamente aparece en la escena Santa Anna; y ante el descontento general, el primero de marzo de 1854, el Coronel Villarreal expide el Plan de Ayutla, logrando que el dictador abandonara el país.

En 1856, el 16 de octubre en cumplimiento del plan mencionado, se expidió un decreto para convocar una asamblea constituyente y el 18 de febrero de 1856 se iniciaron sesiones de la cámara. El 15 de mayo de 1857 el Presidente Comonfort promulgó el " Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana " (19) documento que tuvo críticas severas entre los miembros del constituyente, por la trascendencia centralista, por lo que no fue aprobado.

Después de discusiones sobre el tipo de gobierno, se aceptó el federal, como solución inmediata para tranquilizar e imponer la paz en el país, promulgándose así la Constitución el 5 de febrero de 1857; que delimitaba obligaciones y atribuciones de funcionarios dentro de un

sistema que descansaba en los gobernadores de los Estados de la Federación y del Distrito Federal y en los Jefes Políticos, este último, sistema introducido a nuestro país por la Constitución de Cádiz de 1812. Correspondía a los funcionarios antes descritos, la conservación del orden público, publicar leyes y decretos del gobierno general, nombrar autoridades políticas, subalternas y judiciales, vigilar la hacienda pública, fomentar la instrucción y los caminos, organizar los tribunales y juzgados y otras facultades que se les había conferido.

La Constitución de 1857, "precisó la organización del país en forma de República representativa democrática y federal" (20). Lo mismo que las constituciones federales anteriores, dejaron sin elevar a precepto constitucional el régimen municipal. Esta Constitución tiene como fundamento más importante el Plan de Ayutla, pese a que no se elevó a rango constitucional, pero es fuente que estableció y respetaba la vida municipal, así como el nombramiento de sus funcionarios.

1.9 REVOLUCION MEXICANA

El Gobierno de Porfirio Díaz significó una centralización de las actividades del Estado mexicano en todas sus ramas; los Ayuntamientos habían quedado sometidos a la voluntad de los Jefes Políticos, agentes del dictador y árbitros de la vida municipal.

La política antidemocrática y explotadora del régimen trajo como consecuencia la reacción violenta del pueblo en una serie de movimientos llamada Revolución Mexicana.

Los movimientos precursores de la Revolución postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del Municipio Libre, como base

de la estructura política y administrativa del país. Estas demandas figuran desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano hasta el Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914.

El constitucionalismo federalista mexicano que seguía el modelo clásico, ignoró al municipio y confería a los Estados de la federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo moderno, consideró que era necesario consagrar constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución, señalando que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

A fines de 1916, el Congreso Constituyente se reunió en Querétaro y aprobó la nueva Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917. Don Venustiano Carranza, ante este Congreso presentó su proyecto de Constitución que fue modificado por la Asamblea Legislativa, pero que ya establecía el Municipio Libre. En esta forma la Constitución de 1917, fue la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115:

- a) El Municipio Libre;
- b) Como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- c) Que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.
- d) Que los Municipios administrarán libremente su hacienda; y
- e) Que los Municipios serán investidos de

personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La conquista del Municipio Libre quedó consagrado constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con base en tales principios, cada uno de los 31 Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman el régimen del Municipio Libre.

- (1) Agenda del Presidente Municipal, 1982, SAHOC. p.17
- (2) Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A., México, 1985, p. 142
- (3) Encinas, Genaro. "El Régimen Municipal en México". Editorial Porrúa S.A., México, 1978, p 102
- (4) Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio, su evolución institucional". Banobras, 1981, p. 36
- (5) Idem, p. 36
- (6) Rolland, M.C. "El Desastre Municipal en la República Mexicana". Editorial Talleres y Publicaciones Rolland, México, 1951, p. 18
- (7) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 47
- (8) Sacristán y Martínez, Antonio. "Municipalidades de Castilla y León". Editorial Porrúa S.A., México, 1973, p. 73
- (9) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 82
- (10) Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio su evolución institucional". p. 129
- (11) Idem, p. 174
- (12) MuñozVirgilio y Ruíz Massieu Mario, "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". UNAM, 1979, p. 25
- (13) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1981, p. 75
- (14) Méndez Cervantes, Oscar. "La Restauración Municipal en México". 1942, p. 27
- (15) Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio su evolución institucional", p. 260
- (16) Macedo S. Miguel. "El Municipio en México y su evolución social". Tomo I, citado en Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", p. 237

- (17) Carpizo, Jorge. "La Constitución de 1917". Editorial Porrúa S.A., México, 1983, p. 41
- (18) Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". UNAM., 1983, p.41
- (19) Carpizo, Jorge. Op. Cit. p 243
- (20) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A., México, 1981, p. 253

C A P I T U L O I I

EXAMEN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A. CONSTITUCION GADITANA DE 1812

En el año de 1812, las Cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, y jurada también en la Nueva España. De vigencia temporal y contenido parcial; este documento es importante 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 precedió a la organización constitucional del nuevo Estado ". (1)

El título VI de esta Constitución, relativo al "gobierno interior de las provincias y de los pueblos", reguló al detalle el régimen municipal en el capítulo I correspondiente a " los Ayuntamientos " y que comprendía del artículo 309 al 323. El artículo 309 determinaba que "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del Alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos ".

Del precepto citado se deducen varias consecuencias de regulación: en primer término, se señalaba la existencia de ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que tuvieran menos de mil almas (artículo 310), con lo cual se establecía un criterio general de existencia

de municipios; también se determinaba la composición de los Ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos (artículo 312), y se destacaba la preeminencia del Jefe Político quien se encargaba de presidir los Ayuntamientos.

La disposición de la subordinación del Ayuntamiento al Jefe Político; demeritó el autonomismo político municipal.

En cuanto a las facultades de los Ayuntamientos, el artículo 312 destacaba la capacidad para administrar interiormente a los pueblos, sujetando su actuación a la vigilancia de las Diputaciones Provinciales; se les otorgaba, también, facultades en materia de policía y seguridad; de administración e inversión de caudales propios; de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva; de escuelas y demás establecimientos de educación, hospitales, hospicios, casas de expósitos, y demás establecimientos de beneficencia; de tener a su cargo la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles; 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.

Cabe destacar, que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por medio del decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía reglas para el Gobierno de los Ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837, además de reglamentar también las disposiciones relativas a las Diputaciones Provinciales.

A pesar de que las atribuciones establecidas en la Constitución, se han considerado precarias; la Constitución

Gaditana tuvo el acierto de establecer el régimen de elección directa de los miembros del Ayuntamiento, el principio de no reelección de los mismos y de establecer, en suma, un principio de regulación constitucional sistemático de los municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedente para posteriores textos constitucionales.

B. CONSTITUCION DE APATZINGAN

Para 1813, razones diversas provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a manos del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

En septiembre de 1813, Morelos expidió los "Sentimientos De la Nación", documento que consta de 23 puntos, definiendo otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una Constitución. Este documento, sin embargo, no contiene ninguna disposición relativa a los Municipios.

En octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más relevantes de la época pre-independentista: "El Decreto Constitucional Para La Libertad De La América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. "No deja de ser, sin embargo, un intento por unificar políticamente al nuevo país que estaba por surgir a la vida internacional; pero no pasaría de ser solamente eso: una simple tentativa" (2).

C. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

En la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se adopta la forma política de República Representativa Popular y Federal, asimismo conforme al artículo sexto del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, ésta prevee Estados Libres y Soberanos e Independientes en su Gobierno interno.

En consecuencia no se contó con una estipulación constitucional suprema, en materia municipal, reservándose a las Entidades que integraban la República, su organización Político-Territorial, decayendo la estructura municipal.

D. CONSTITUCION DE 1836

Las Bases Constitucionales suscritas el 23 de octubre de 1835, en sus artículos del nueve al once señalan la elección, facultades y requisitos que deberían 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.

En diciembre del mismo año 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 en diciembre de 1836; para ésta fecha, el régimen central ya se había asentado.

En este documento ocupa un lugar destacado la regulación

municipal. La Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales, establece la "División del Territorio de la República y Gobierno interior sus pueblos", los artículos 22,23,24,25 y 26 se enfocaron a la normatividad municipal, organizándolos cuidadosamente.

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 normatividad 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" (3).

Cabe mencionar, 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.

E. BASES ORGANICAS DE 1843

En junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma que no prosperó, pero que es interesante por el contenido de una regulación amplia e importante de los Ayuntamientos, y en el Título Sexto relativo al "Gobierno Interior de los Estados" (más adelante corrige y les denomina Departamentos) en su Sección Cuarta artículos 146 al 151, regulan 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. Cabe destacar, que el artículo 151 del proyecto decretaba (contradiendo 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.

A lo largo de los 202 artículos, las Bases Orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista, haciendo importantes referencias al Municipio.

En el Título VII, dedicado al "Gobierno de los Departamentos", en el artículo 134 relativo a las Facultades de las Asambleas Departamentales, destacan 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 varios años, normando lo que se podría llamar el segundo período del régimen central.

Cabe mencionar 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.

F. CONSTITUCION DE 1857

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, iniciada el 1 de marzo de 1854, que logra la renuncia y destierro de Santa Anna. Llega al poder Ignacio Comonfort tras el breve gobierno de Juan Alvarez, convocando a un Congreso Constituyente a inicios del año 1856, el cual se celebró en la Ciudad de México; durante el lapso de un año, logrando concluir la Constitución el 5 de Febrero de 1857, jurada en el mismo mes, promulgada un mes después, puesta en vigor en septiembre y desconocida por la misma persona del Presidente Comonfort en diciembre.

La Constitución estableció un Gobierno Republicano, Representativo y Federal dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero no reglamenta nada de la Organización de los Municipios, y solamente se ocupó en este aspecto del Distrito Federal y en los Territorios para establecer la forma popular de elección de las Autoridades Municipales.

Las referencias que respecto al Municipio encontramos son de toda suerte incidentales. Destaca, el artículo 31 que hace referencia a la obligación de los mexicanos de "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); así también el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos inscribirse en el Padrón de la Municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste, regulaciones de igual validez en el texto constitucional actual.

Así también el artículo 49, señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas Entidades Federativas, sin mayores comentarios. Sobresale también lo dispuesto en el artículo 72, fracción VI, que previene que el Congreso tiene la 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".

Sin embargo, dentro del seno del Constituyente, el Diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones, sobre municipalidades, que lamentablemente no fué incorporado a la Constitución de 1857, en éstas adiciones se puede descubrir lo siguiente:

1.- Así como se reconoce la libertad "a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las Municipalidades".

2.- Siguiendo el Principio de Soberanía Popular, proponía como artículo de la Constitución "que toda Municipalidad, con acuerdo de un Consejo Electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra Municipalidad o al Estado".

Proponía también que, "todo el pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la Carta Magna de 1857 poco dispuso sobre el Municipio y sus

Ayuntamientos, y con ello, los tres principales documentos constitucionales del Federalismo del Siglo XIX, pasan a la Historia de nuestra nación por no haberse ocupado de manera importante de la Institución Municipal.

G. CONSTITUCION DE 1917

Los Municipios en la Organización Política del Porfiriato, se degradaron hasta ser Instituciones totalmente sometidas al poder de los Gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al Poder Central de Don Porfirio Díaz; las Jefaturas Políticas o Prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz fueron el instrumento directo del tiránico control de Ayuntamientos.

Con respecto a la Institución de los Jefes Políticos Emilio Rabasa en su obra La Constitución y la Dictadura escribió:

"Por debajo del Gobierno están los Jefes Políticos que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización". Y con respecto a los Ayuntamientos más adelante expresa: "...el territorio jurisdiccional de los Ayuntamientos es muchas veces de tal extensión que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera de lugar en que reside". Una consecuencia del fortalecimiento de los Jefes Políticos fue el ahogamiento de la Autonomía Municipal. La inexistente vida democrática que reinó en todo el país también lo hizo en los Ayuntamientos.

Por lo anterior uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las Jefaturas Políticas y el reconocimiento del Municipio Libre.

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 esto 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 señalar 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" (4).

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; 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 atribuía realmente el gobierno y control de las Municipalidades del Distrito Federal, indicando expresamente (en su artículo 32) que los Ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del Prefecto Político". (5)

Por lo anterior encontramos una notable coincidencia revolucionaria entre los Jefes y Líderes del movimiento armado de 1910. El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo anunciaba en 1906; Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Ortiz se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y Don Venustiano Carranza estableció este propio postulado, en su Plan de Guadalupe de 1914.

Si bien el Plan de Guadalupe no contenía disposición alguna referente a la problemática municipal, Carranza pronto lo adicionó en su calidad de Primer Jefe y encargado del Poder Ejecutivo. El 12 de diciembre de 1914 encontrándose en la Ciudad de Veracruz, Carranza expidió un decreto en el que señalaba la facultad del Ejecutivo de expedir leyes durante la lucha revolucionaria. Cinco fueron los proyectos que sobre cuestiones municipales fueron redactados por la sección de legislación social: una ley orgánica del artículo 109 constitucional, una ley que facultaba a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, una ley que facultaba a los Ayuntamientos para expropiar terrenos para el establecimiento de escuelas, mercados y cementerios, una ley sobre la organización municipal del Distrito Federal y

los territorios de Tepic y Baja California, y una ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos. El 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expidió la Ley del Municipio Libre.

"Para el año de 1916 la dominación territorial y la fuerza militar con que contaban los carrancistas permitió a Carranza avocarse al reestablecimiento del orden constitucional. Para tal fin convocó a un Congreso Constituyente que tendría como objetivo el ocuparse de revisar el proyecto presentado por él mismo". (6)

En efecto el 1 de diciembre de 1916, fecha de la apertura de sesiones del Congreso, Carranza dirigió su mensaje "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857" del que 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..." (7)

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 adoptaran 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 un 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.

En el debate la asamblea señaló atinadamente que dicho proyecto carecía de autonomía financiera; por esa razón el primer dictamen proponía en la fracción II "la recaudación de todos los impuestos (Estatales, Federales y Municipales) deberá ser hecha por el Municipio, la contribución del Municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la Legislatura, el nombramiento de Inspectores por el Ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del Municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los Municipios". (8)

Los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, pidieron que se hiciera una clasificación completa de los ingresos que debían corresponder a los Municipios y que en caso de conflicto correspondería a la Legislatura o al Tribunal Superior de Justicia determinar la solución del conflicto.

Medina y Jara hicieron la siguiente propuesta "La Hacienda Municipal se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio"; las controversias entre los poderes del Estado y los Municipios serían resueltas por el Tribunal Superior.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. El Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, aceptó por 88 votos contra 62: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la

cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (9)

En el fondo se observan dos soluciones diferentes en el debate de 1917.

- a) Participar al Estado los ingresos recaudados por el Municipio (dictamen-propuesta).
- b) Participar al Municipio de los ingresos recaudados por el Estado (aprobada).

El artículo 115 presentó desde su formación dos errores trascendentales:

- 1.- No señala los ingresos que deben corresponder al Municipio.
- 2.- No señala la forma de resolver los conflictos entre Municipio y Estado (a pesar de que en las propuestas anteriores nadie objetó que fuera el Tribunal Superior de Justicia, la proposición de Ugarte no la contempló).

Estos errores han sido aprovechados por las Constituciones Estatales y han socavado el éxito de la libertad municipal.

El artículo 115 ha sido reformado ocho veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las Legislaturas Locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 Diputados. La reforma estableció que la representación en estas Legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil

habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

La Segunda Reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para Gobernadores, y de no reelección relativa para Diputados Locales en integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos, la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de Gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los Ayuntamientos y de los Diputados Locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La Tercera Reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos Funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La Cuarta Reforma (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) es importante porque se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

La Quinta Reforma (Diario oficial del 17 de octubre de 1953) hace congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales. Esta reforma está íntimamente relacionada a la anterior.

La Sexta Reforma (Diario oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la

Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La Séptima Reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977), introdujo adicionando al artículo 115, el sistema de Diputados de Minoría en la elección de Legisladores locales y el Principio de Representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La Octava y Última Reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más que reglamenta cuestiones de los Estados.

"De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se plantea en diciembre de 1982 una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que son en primera instancia, aprobadas 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 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". (10)

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

TITULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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 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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el 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 los que tengan el carácter de suplentes si 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 entraren 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 substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios serán 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 los 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 necesarios.

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.

Ahora bien, a manera de comentario señalaré los principales cambios que encierra el artículo 115 constitucional.

a) Aspecto institucional.

" La fracción I aporta:

- Sólo los Congresos Locales -no los gobernadores- podrán suspender a los Ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar el mandato a éstos;

- La desaparición de Ayuntamientos, como órganos colegiados sólo tendrá efectos declarativos y no constitutivos;

- Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las Legislaturas tendrán que votarlas por mayoría de las dos terceras partes;

- Esta mayoría calificada, tomando en cuenta el ausentismo usual, puede permitir que los diputados de la oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el Ejecutivo por una equivocada concepción de la disciplina de partido.

- El procedimiento congresional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento: garantía de audiencia.

La fracción I señala la secuencia para sustituir a los Ediles y Ayuntamientos en su caso: primero entrarán en funciones los suplentes; segundo, se convocarán a elecciones, y tercero se designará un consejo municipal de entre los vecinos. Todo ello según lo que marquen las leyes locales". (11)

b) Facultades reglamentarias

"La fracción II establece que poseerán facultades para reglamentar las bases normativas que definan las Legislaturas, mediante Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Esa innovación constitucional acabará con tres vicios dañosos: la expedición de reglamentos municipales de los conocidos como "autónomos", que violentan el principio de la jerarquía de las normas; la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los Gobernadores, y la emisión por los Presidentes Municipales (no por los Ayuntamientos) de ordenamientos reglamentarios que afectan la esfera de los particulares." (12)

c) Competencia mínima.

"La naturaleza local de la institución municipal conllevó su minimización competencial. Tendencia persistente ha sido el que las atribuciones del Municipio queden relegadas a la legislación local secundaria y a la delegación casuística y precaria de facultades específicas.

La innovación que presenta la fracción III establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las Legislaturas con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios, las amplíen.

Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del Poder Local, el Poder Revisor previó que los Estados, conforme a lo que la ley defina, concurren con los Municipios en la prestación de servicios públicos. Ya que hay actividades que no pueden atenderse por todos los entes municipales aisladamente (por ejemplo, el suministro de agua potable en localidades que no poseen recursos hidráulicos suficientes).

Los Municipios, siempre que pertenezcan al mismo Estado, se sujeten a la ley y lo aprueben los

Ayuntamientos, podrán asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. La interpretación sistemática de esa disposición y del párrafo inicial de la misma fracción III, conduce a que en un esquema asociativo pueda participar el propio Estado, puesto que los asuntos intermunicipales son, por esencia, de resorte estatal.

Ese mismo párrafo tiene el mérito de no dar pie a personas morales de derecho público que suplanten a las instituciones constitucionales y se configuren como autoridades intermedias." (13)

d) Competencia Tributaria.

"La fracción IV enlista enunciativamente las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confíen las leyes y convenios. Para proteger los fondos fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios.

Con perspicacia la adición contempla que los Municipios convengan con los Estados que éstos administren sus contribuciones (es decir, les presten servicios de recaudación), tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

Las participaciones federales se cubrirán a los Municipios con sujeción a lo que prevengan las leyes locales, en cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúen directamente. Una ministración directa Federación-Municipios, repugnaría al espíritu del Pacto Federal, pues la relación siempre debe ser a través de los Estados.

El párrafo final de la fracción IV representa un avance importante en el fortalecimiento de la libertad municipal: si bien las leyes de ingresos y las cuentas públicas se

aprobarán por las Legislaturas, los presupuestos de egresos, por su carácter de expresión financiera de los programas de gobierno municipales, están sujetos a la aprobación exclusiva de los Ayuntamientos.

Tradicionalmente esto último ha sido competencia de las mismas Legislaturas, con lo que se reducía el ámbito de libertad municipal." (14)

e) Reforma política

"Vigoroso impulso proporcionan los cambios constitucionales a la reforma política municipal al disponer que, con sujeción a la legislación local, todos los Ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional. Así, fue relegada la disposición, de que ello se haría en los Municipios con más de 300 mil habitantes y que ya había sido superado en varias leyes locales.

La enmienda servirá como estímulo para la competencia electoral en la vida municipal y democratizará la gestión de los Ayuntamientos." (15)

- (1) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa S.A., México, 1976, p. 59
- (2) Sayeg Helú, Jorge. "Introducción a la Historia Constitucional de México". UNAM. ENEP. ACATLAN, 1983, p. 32
- (3) González, María del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el S. XIX". En Ruíz Massieu, J. Francisco y Valadéz, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1983, p. 205
- (4) Secretaría de la Presidencia, Vol II, p.412
- (5) Gutiérrez Salazar, Sergio E. y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". Ediciones INAP, México, 1985, p. 65
- (6) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A., México, 1981, p. 318
- (7) Tena Ramírez, Felipe. Op Cit. p. 757
- (8) Diario de Debates, t II, p. 708 tomado de Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1987, p. 152
- (9) Diario de Debates, t II p. 819
- (10) Ruíz Esparza, José Luis. "El Pluralismo Político y el Municipio". UNAM. ENEP ACATLAN, 1990, p. 52
- (11) Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1983, p. 256
- (12) Idem.
- (13) Idem, p. 257
- (14) Ruíz Massieu, J. Francisco. Op Cit. p. 258
- (15) Idem.

C A P I T U L O I I I

ESTUDIO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

Antes de entrar al estudio de la Constitución del Estado de México y de la Ley Orgánica del mismo Estado, considero importante señalar algunos comentarios para entender mejor la organización política y administrativa del Municipio.

El Municipio es una comunidad humana de vida y es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización, en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas, pues en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr. En los grandes Estados nacionales de nuestra época el Municipio normalmente se presenta como una forma de descentralización, pero aún así constituye una institución base de la democracia y reducto último de ella.

Moisés Ochoa Campos dice:

"Municipio natural es la comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural de tipo local por excelencia. Esta calidad sociológica se da independientemente de que el Municipio posea o no la forma política propia del régimen local".

" El Municipio en la actualidad se presenta como una forma de descentralización para la organización de la vida común y para la realización de los servicios públicos de la comunidad; si bien esta descentralización se presenta en muchos aspectos como una institución típicamente administrativa, el Municipio conserva importantes aspectos políticos y sus posibilidades en este terreno son muy amplias, dependiendo, sin embargo, en gran medida, de las

disposiciones concretas de las normas correspondientes, desde la Constitución, Constituciones Locales, hasta las leyes orgánicas relativas". (1)

Felipe Tena Ramírez dice:

"Si el Municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. Es esa zona en donde se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aun en un Estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado".

Para el administrativista mexicano Gabino Fraga, la descentralización "...en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". El mismo autor, refiriéndose seguramente al Municipio, sostiene que la descentralización administrativa, en algunos casos ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales, "... para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades".

Distingue este mismo autor tres tipos de descentralización administrativa: "la descentralización por región; la descentralización por servicio y la descentralización por colaboración; es a la primera a la

que corresponde la organización del Municipio".(2)

Don Andrés Serra Rojas considera que la "descentralización por región (la municipal) es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma". (3)

Según la Constitución General, el Municipio es el único ente descentralizado política y administrativa que puede existir en México, pero a los Estados, en la Constitución o en la ley secundaria, toca crearlos concretamente y fijarles su competencia, con las salvedades que se establecen en la Constitución General.

"Esa condición de descentralización nos impide aceptar que la coloquial expresión de que México tiene "tres niveles de Gobierno", signifique que la Federación, Estados y Municipios posean el mismo rango constitucional. La distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal:

- La Soberanía es el atributo de la Nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna;

- La Autonomía, es el atributo de los Estados federados, que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y

- Libertad Municipal es el atributo de los Municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

El Municipio, por lo tanto, no es soberano ni está revestido de autonomía; no puede fijarse su competencia, la cual le es atribuida por el poder externo, por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal

o por el Legislador local." (4)

A. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

La institución del Municipio en México ha provocado múltiples polémicas respecto de su naturaleza, estructuración, hacienda y funcionamiento, que han dado origen a diferentes corrientes que nos presentan diversidad de características que reúnen los 2.377 Municipios de nuestro país. Ahora, se hará referencia a los aspectos generales que establecen la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio Libre, como se ha señalado en diversas ocasiones, en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento, en los términos del artículo 115 constitucional.

En el presente apartado mencionaré algunos artículos importantes, de la Constitución del Estado de México.

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 8.- Una ley orgánica determinará el número de Municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior.

Artículo 11.- Los Poderes Públicos del Estado se

consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impidan ni limiten los derechos que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.

a) Personalidad Jurídica

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 16.- Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, corresponderán a los Municipios como personas morales, los derechos que se desprenden del segundo inciso de la fracción VI del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal, y todos los demás que de esos mismos derechos se deriven.

Artículo 17.- El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado.

b) Gobierno del Estado

Artículo 35.- Los Poderes Públicos del Estado constituyen el Gobierno del mismo y son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Artículo 36.- Nunca podrán reunirse dos ni los tres poderes del Estado en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, salvo caso previsto en la fracción XXXVIII del artículo 70 de esta Constitución.

* Del Poder Legislativo.

Artículo 37.- El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denominará Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad por Sufragio popular directo. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.

Artículo 38.- La Legislatura del Estado se compondrá con 34 Diputados electos en Distritos Electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con 23 Diputados de representación proporcional.

Artículo 44.- La Legislatura se renovará en su totalidad cada tres años, sin que por ningún motivo el mandato por virtud del cual funcionen sus miembros pueda prorrogarse más allá de este período de tiempo.

Artículo 47.- La Legislatura se reunirá en sesiones ordinarias dos veces al año.

Artículo 48.- El primer período de ejercicio anual de sesiones ordinarias, dará principio el 5 de diciembre y concluirá el 3 de marzo siguiente y el segundo período ordinario de sesiones, dará principio el 15 de julio y concluirá el 15 de octubre.

En cuanto a las facultades de la Legislatura en relación al Municipio sobresalen las siguientes:

Artículo 70.- f. III.- Arreglar y fijar los límites de los Municipios de que deberá componerse el Estado de acuerdo con la presente Constitución.

f. IV.- Crear y suprimir Municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva;

V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios, y establecer las

bases normativas para la expedición de los Bandos de policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Decretar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes la suspensión de Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la Ley prevenga siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. (párrafo III de la fracción I del Artículo 115 Constitucional).

Designar a propuesta del Ejecutivo de entre los vecinos, a los Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales y a los Miembros de los Cuerpos Edilicios que deban concluir los períodos respectivos, en aquellos casos que determine la Ley Orgánica relativa.

VI. Decretar los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal y establecer anualmente las bases, montos y plazos, con arreglo a los cuales las participaciones Federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios a través del Ejecutivo del Estado.

XVI. Expedir conforme a los principios básicos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, la Ley que rijan las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios;

XX. Discutir y aprobar los Presupuestos de Ingresos Municipales que formen los respectivos Ayuntamientos. Dichos Presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo;

XXII. Revisar y calificar cada año, las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado, y exigir,

en su caso, las responsabilidades correspondientes. En cualquier momento fiscalizar las cuentas de inversión.

XXV. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual a que se refieren las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado y Municipios de conformidad a las bases establecidas en la Ley de la materia y dentro de las limitaciones previstas en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.

* Del Poder Ejecutivo.

Artículo 74.- El Poder Ejecutivo del Estado, se deposita en un sólo individuo que se denominará Gobernador del Estado de México.

Artículo 76.- El Gobernador durará en su encargo seis años, y nunca podrá ser reelecto ni electo para otro período constitucional.

El Gobernador del Estado, como Jefe del Ejecutivo, es el encargado de la Administración Pública Estatal, con facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados estatales, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Legislatura Local, y elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las Leyes y Decretos expedidos por la Legislatura, según las fracciones V, IX y X del artículo 88 constitucional, que establece las facultades del Gobernador.

La Administración Pública Estatal se estructura de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva, según lo prevé el artículo 91 de la propia Constitución, en la que deberán establecerse las Dependencias y Organismos que apoyarán al Gobernador en el despacho de los asuntos que la

Constitución le encomienda, de donde deriva la existencia de la Administración Estatal centralizada y descentralizada, lo cual es confirmado en el artículo 99, que expresamente señala la existencia de las Dependencias del Poder Ejecutivo y Empresas Descentralizadas.

"Además de la previsión que la Constitución hace respecto de las características particulares que el Gobernador debe reunir, también señala las correspondientes al Secretario y al Subsecretario de Gobierno, ya que el Secretario de Gobierno, por ministerio de Ley, es quien suple las faltas temporales del Gobernador.

Respecto de los titulares de las Dependencias del Ejecutivo, se establece expresamente la obligación del refrendo de "Todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos, órdenes y en general los documentos que el Gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales..." con lo cual quedan como responsables "... de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y Leyes del Estado", en los términos del artículo 94 de la Constitución Local y 7 de la Ley Orgánica.

En estas disposiciones la aplicación estricta de la institución del refrendo tiene el fin de correponsabilizar a los titulares de las Dependencias con el Jefe del Ejecutivo, como sucede en los regímenes parlamentarios, con la diferencia en nuestro caso que aquí el titular del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores, por lo que de no estar de acuerdo con el acto cuyo refrendo se solicita, deben presentar su renuncia o esperar a ser removidos por su negativa." (5)

* Del Poder Judicial

Artículo 100.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un Cuerpo Colegiado que se denominará Tribunal Superior de Justicia, en los Jueces de Primera Instancia y Jueces Municipales.

Las Leyes del Estado podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo, dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos.

Artículo 118.- a) En cada Municipio, la Administración de Justicia estará a cargo de uno o más Funcionarios designados por el Tribunal Superior de Justicia, que se denominarán Jueces Municipales y que durarán en su encargo dos años.

d) Los Jueces Municipales ejercerán sus funciones dentro de los Municipios a que pertenezcan respectivamente y con la competencia que les señale la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás Ordenamientos aplicables.

c) Organización Política de los Municipios

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 134.- En ningún caso podrán desempeñar los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, las funciones del

Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los Ayuntamientos, ni el Ayuntamiento, o el Presidente Municipal, funciones judiciales.

* De la constitución de los Ayuntamientos.

Artículo 135.- Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, y Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales, serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años, y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Artículo 136.- Los Ayuntamientos se integrarán: con un Jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, en la forma en que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los Ayuntamientos de todos los Municipios tendrán Regidores electos según el principio de representación proporcional. Los Municipios con más de un millón de habitantes podrán tener hasta un Síndico de representación proporcional. La Ley respectiva determinará los requisitos y reglas de asignación.

Artículo 137.- Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un Síndico Procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los Síndicos que se elijan.

Artículo 138.- Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección, distinguiéndose los

Regidores lo mismo que los Síndicos cuando éstos sean dos por el orden numérico en que fueron electos.

La Ley Electoral respectiva determinará el Organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

Artículo 139.- Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 140.- Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo, no menor a tres años anteriores al día de la elección.

Artículo 141.- No podrán ser miembros de los Ayuntamientos:

I. Los Militares en ejercicio, los Empleados Públicos del Estado, los Individuos que formen parte de la Policía o de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, los Tesoreros y Secretarios de los Ayuntamientos, que no se separen de sus cargos, 60 días antes de la elección;

II. Los Funcionarios y Empleados Públicos dependientes de la Federación;

III. Los Ministros de cualquier culto.

* De las atribuciones del Ayuntamiento

Artículo 142.- Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143.- Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio con las limitaciones que se

contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros Ordenamientos.

Asimismo enviarán al Ejecutivo del Estado antes del diez de octubre la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su Presupuesto de Egresos correspondientes.

Artículo 144.- Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Artículo 145.- El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento.

Artículo 146.- Si el Presupuesto de Ingresos aprobado por la Legislatura, exigiere que el Ayuntamiento modifique o reforme el Presupuesto de Egresos, el Ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objeto concordar el Presupuesto de Egresos con el de Ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente Municipal, la promulgación del Presupuesto de Egresos aprobado definitivamente.

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 148.- Todas las disposiciones que dicte el Ayuntamiento en su período de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

Artículo 150.- Los Síndicos 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.

Artículo 151.- Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el presente que le siga en número de orden.

Artículo 152.- Los Ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 153.- El cargo de miembros del Ayuntamiento no es renunciable, sino por causa grave que calificará el Ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 154.- Los Ayuntamientos carecen de facultades para:

- I. Evitar en cualquier forma la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase.
- II. Gravar la entrada de los mismos o el paso por el territorio de su jurisdicción;
- III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos;
- IV. Conceder licencias para juegos de azar.

Artículo 155.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos;
- II. Ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos;

III. Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;

IV. Derogada.

V. Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos señalados por la Ley.

Artículo 156.- Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario; y las atribuciones de éste serán las siguientes:

I. Asistir a los Cabildos para dar informes y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de las de los Ediles asistentes;

II. Autorizar con su firma en unión del Presidente Municipal, las disposiciones de observancia general que éste dicte; y

III. Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias.

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 decrete la Legislatura;

III. De otros ingresos que perciban conforme a la Ley.

Los artículos anteriores, considero son los más relevantes para comprender la estructura del Municipio; la Constitución del Estado de México dedica, como hemos visto parte importante al Municipio, en base al artículo 115 constitucional y ampliará sus disposiciones en la Ley Orgánica que a continuación, a grandes razgos, estudiaremos destacando las características del Municipio y como se va

cumpliendo el orden jerárquico que dispone la Constitución Federal.

B. LEY ORGANICA MUNICIPAL

Artículo 1.- El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- Los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno se regirán por sus propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado.

El artículo tercero nos señala que el Estado de México está integrado por 121 Municipios de los cuales forma parte Naucalpan de Juárez.

El artículo cuarto nos indica que la Legislatura Local resolverá sobre la creación y supresión de Municipios, modificación de territorio, cambio de residencia de las Cabeceras Municipales y límites intermunicipales.

El artículo quinto nos señala la competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, organización política y administrativa de las Autoridades Municipales.

El artículo sexto señala sobre la coordinación de los Municipios entre sí para solucionar necesidades comunes.

Los artículos séptimo a décimo sexto están dedicados al tema Desarrollo Municipal en base a la fracción V del

artículo 115 de la Constitución Federal, que le otorga facultad al Municipio 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.

El Capítulo Tercero. De la organización territorial (artículos 17 al 20) señala que los Municipios se dividen para su organización territorial interna en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas. Los centros de población de los Municipios de este Estado se denominan, en razón del número de habitantes y de los servicios públicos, de la siguiente forma: Ciudad, Villa, Pueblo y Ranchería.

El Capítulo Cuarto. De la Población. (artículos 21 a 24) Señala que las personas que residen habitual o transitoriamente son habitantes del Municipio. Los requisitos para adquirir o perder la vecindad. Los derechos y obligaciones de los vecinos del Municipio.

El Título Segundo. Régimen Gubernamental; señala la integración e instalación de los Ayuntamientos, funcionamiento, facultades y obligaciones de los mismos. Facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, y de las Comisiones.

El Ayuntamiento de los Municipios se renueva cada tres años, está integrado por un Presidente Municipal, los Regidores electos, que según el principio de representación proporcional no podrán ser menos de seis, y un Síndico cuando sean menos de nueve Regidores, o dos Síndicos, cuando los Regidores sean nueve o más (artículo 26).

"El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, entre sus facultades tiene las de proponer los nombramientos del Secretario, el Tesorero y los Jefes de Departamento Municipales, y formar Comisiones Permanentes o Transitorias para que lo auxilien en el cumplimiento de sus actividades." (6)

Los Síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la Hacienda Municipal y la vigilancia del patrimonio municipal (artículo 48).

Los Regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que les sea encomendado; forman parte de las Comisiones que integra el Ayuntamiento y suplen las ausencias del Presidente Municipal (artículo 50).

Las Comisiones son órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. El número y materia de las Comisiones varía de acuerdo con las características del Municipio. Estas pueden ser (artículos 51, 52 y 53):

- a) De gobernación, seguridad pública tránsito.
- b) De planificación y desarrollo.
- c) De hacienda;
- d) De agua, drenaje y alcantarillado;
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- f) De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.
- g) De alumbrado público;
- h) De obras públicas, conservación de poblados y centros urbanos;

- i) De fomento agropecuario y forestal;
- j) De parques, jardines y cementerios;
- k) De cultura y educación pública.

También existen Organismos Auxiliares, a los cuales la Ley Orgánica Municipal clasifica en: Autoridades Auxiliares, Comisiones de Planificación y Desarrollo, y Consejos de Colaboración Municipal.

Como Autoridades Auxiliares Municipales se establecen:

- a) Delegados Municipales.
- b) Subdelegados Municipales.
- c) Jefes de Sector o Sección.
- d) Jefes de Manzana.

" Los Delegados y Subdelegados son electos a propuesta del Ayuntamiento, y los Jefes de Sector o Sección y los Jefes de Manzana son nombrados directamente. Los miembros de las Comisiones de Planificación y desarrollo son nombrados por los propios Ayuntamientos, y los de los Consejos de Colaboración Municipal son electos democráticamente por períodos de tres años." (7)

ahora bien, en lo referente al Título Cuarto Régimen Administrativo, son indica en el Capítulo Primero, que el despacho de los asuntos de carácter administrativo, para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría a cargo de un Secretario designado a propuesta por el Presidente, que no será miembro del Ayuntamiento. Los artículos subsiguientes señalan los requisitos, facultades y obligaciones del Secretario (artículos 71,72 y 73).

El Capítulo Segundo de la Hacienda Municipal (artículos 74 a 82) nos indica que la Hacienda Municipal se compone:

- I. De los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio;
- II. De los bienes muebles o inmuebles, destinados a los

- servicios públicos municipales;
- III. De los bienes de uso común municipal;
 - IV. De los bienes propios de cualquier clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos;
 - V. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.
 - VI. De las rentas y productos de todos los bienes municipales;
 - VII. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.
 - VIII. De los réditos producidos por créditos a su favor;
 - IX. De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado; y
 - X. De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizadas por la Ley del 25 de junio de 1856.

El único órgano de recaudación de los ingresos municipales será la Tesorería Municipal, a cargo de un Tesorero, designado por el Ayuntamiento, y la Ley señala los requisitos, facultades y obligaciones del Tesorero Municipal.

El Presidente Municipal o Síndico, o a la Contaduría General de Glosa, cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista de empréstitos o créditos concedidos al Ayuntamiento, les compete la inspección de la Hacienda Pública Municipal.

En caso de malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho en contra de la Hacienda Municipal, la

Ley concede acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento, o ante el Ejecutivo del Estado.

El ejercicio de la función administrativa en materia de servicios públicos (Capítulo Tercero, artículos 83 a 89); puede ser realizada en forma exclusiva por los Municipios o con la coordinación y apoyo de los Estados, o con otros Municipios; también pueden concesionarse a particulares, con excepción de los de seguridad pública, tránsito, alumbrado y los que afecten la estructura y organización municipal. El mínimo de servicios públicos con que debe contar el Municipio es el siguiente:

- 1.- Agua potable y alcantarillado.
- 2.- Alumbrado público.
- 3.- Limpia;
- 4.- Mercados y centrales de abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastro.
- 7.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- 8.- Seguridad pública y tránsito.

La Ley agrega en su artículo 83:

- 9.- Embellecimiento y conservación de los poblados;
- 10.- Asistencia social en el ámbito de su competencia.
- 11.- De empleo que se prestará por los Municipios que tengan las siguientes características:
 - a) Aquellos que tengan más de cien mil habitantes o que se encuentren ubicados dentro de un área metropolitana o conurbada.
 - b) Aquellos que por sus características contemplen polos de desarrollo.
 - c) Los que por su extensión e importancia

ameriten su apertura y operación.

d) Otros que sí lo consideren necesarios.

En cuanto a los actos administrativos municipales (Capítulo Cuarto, artículos 90 a 101); considero importante antes señalar el concepto de Acosta Romero que define al acto administrativo como la "...manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública." (8)

Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para: Obtener empréstitos, enajenar, arrendar sus bienes, celebrar contratos de administración de obras, prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término excede de la gestión del Ayuntamiento contratante; cambiar de destino los bienes inmuebles, dedicados a un servicio público o de uso común.

La Ley establece los requisitos que debe contener la solicitud de enajenación y las disposiciones a que deberán allanar los contratos.

El Título Quinto. Seguridad Pública. Capítulo Unico (artículos 102 a 106. De los Cuerpos de Seguridad Municipal) señala que en cada Municipio se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública. El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Presidentes Municipales serán los Jefes inmediatos, pero cuando los Comandantes de Policía y Bomberos consideren ilegales las órdenes pedirán que les sean dadas por escrito para cubrir su responsabilidad.

Título Sexto. De la Justicia Municipal. Deregado en lo referente al Capítulo Primero de los Jueces Menores y Juzgados Populares.

Capítulo Segundo. De los Recursos Administrativos.

(artículos 113 a 117). En cuanto a los recursos la Ley nos indica que los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales podrán ser impugnados por la parte interesada, mediante la interposición de los recursos de revocación y revisión, en los términos, y requisitos que la ley señala para promoverlos.

El Título Séptimo. De las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales. El Municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia puede municipalizarlos cuando esten en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos. Los municipalizará cuando sea irregular o deficiente su prestación o cuando la prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad. También señala las bases a las que se sujetará el otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones. (artículos 118 a 132).

En lo que respecta a la Legislación Municipal, la Ley Orgánica parte de la fracción II párrafo segundo del artículo 115 de la Constitución Federal, que otorga facultad a los Ayuntamientos para expedir el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Así como las sanciones en caso de infracción a alguna de las normas contenidas en ellos. (artículos 133 a 138)

El Título Noveno de la Ley señala las disposiciones a las que se sujetarán los Funcionarios Municipales en lo referente a faltas absolutas, temporales o bien licencias para separarse del ejercicio de sus funciones. Los motivos de suspensión de un Ayuntamiento, las causas para declarar la desaparición de un Ayuntamiento y las causas de suspensión o revocación según el caso, de su mandato a los

miembros del mismo.

La última parte de este Título indica que los Funcionarios y Empleados Municipales, en los delitos de orden común, juicios del orden civil, no gozarán de fuero ni inmunidad, y en caso de infracción a la Ley Orgánica y reglamentos municipales, serán juzgados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados; durante su encargo. (artículos 139 a 149)

El Título Décimo y último se destina a la Colaboración entre el Municipio y el Estado, y en su Capítulo único nos señala que el Ejecutivo del Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la Entidad; asimismo a solicitud de los Ayuntamientos los asesorará y auxiliará en la realización de planes y programas que éstos formulen en el cumplimiento de sus fines y a la organización administrativa de los mismos.

Las distintas dependencias del Poder Ejecutivo a solicitud de los Ayuntamientos auxiliarán y proporcionarán personal técnico a los Municipios en todas las esferas de la actividad municipal. (artículos 150, 151 y 152)

Es así como de una manera sencilla he separado y hecho una breve distinción de las partes que forman la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que parten del artículo 115 de la Constitución Federal para comprender la organización y funcionamiento del Municipio y en especial el de Naucalpan de Juárez objeto de estudio de esta tesis.

- (1) Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1983, p. 255
- (2) Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, p. 384
- (3) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". tomo II. Editorial Porrúa S.A., México, 1972, p. 590.
- (4) Ruíz Massieu, J. Francisco. Op Cit, p. 255
- (5) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa, México, 1986, p. 136
- (6) Idem, p. 140
- (7) Idem.
- (8) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op Cit, p. 167

C A P I T U L O I V

ORGANIZACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE NAUCALPAN DE JUAREZ ESTADO DE MEXICO.

A. GENEALOGIA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ

"De antemano se sabe -y de ello hay conciencia plena- que a pesar de nuestro remoto origen común y de nuestro mestizaje reciente es uno, el panorama general de nuestra cultura nacional no es uno, no es monolítico: es un bello, extraordinario mosaíco de culturas que no obstante diferir en determinadas formas de expresión, surgieron de un mismo espíritu que aún conservan, y aspiran a un destino que sigue siendo común.

De ahí que transitando de lo inicial a lo subsecuente, sobre el camino de la identidad municipal, se debe hacer una reseña breve de los orígenes de Naucalpan y el significado de su nombre." (1)

Aunque no se ha logrado precisar a los primeros pobladores del actual Municipio de Naucalpan, se piensa que los otomíes fueron sus fundadores. Por otro lado, las primeras comunidades del Municipio, Tlatilco, entre otras, datan, por lo menos, del año 1400 antes de Cristo, o sea 2725 años previos a que los Mexicas (aztecas) fundaran Tenochtitlán. Y los primitivos habitantes de la Roma Imperial (allá en la Italia del Viejo Continente) iniciaran la fundación de esa ciudad en las orillas del río Tíber; las progresistas aldeas agrícolas de Tlatilco, aquí en Naucalpan, habían desarrollado ya, entre los ríos Hondo, Totolica y los Cuartos, los fundamentos de un sistema de

producción que superó sus necesidades y arrojó excedentes, los efectos del fenómeno económico influyeron no sólo en la formación de una nueva estructura social, sino también sobre los trabajos de la cerámica, la cual pasó de la simple producción de utensilios domésticos, a la representación, ya con sentido artístico, de actividades humanas, usos, costumbres, personajes y animales relacionados con el desenvolvimiento de su vida económica y social. Los pensamientos esenciales se inspiraron en la fertilidad, idea en la que conjugaban los conceptos agua, tierra y mujer, la representación de ésta, plasmada en manifestaciones distintas.

Dicho de otro modo: la cerámica primaria de aquellas comunidades aldeanas empezó a ser tocada por la expresión estética de sus realizadores, y ascendió a la categoría de arte.

Una centuria después, alrededor del 1300 antes de Cristo; ese quehacer de aquel arte cerámico captó la influencia cultural de algunos grupos olmecas y, de ésta conjunción, surgió la sorprendente expresión plástica que, muchos siglos, después, sería designada con el nombre de Cultura Tlatilca, por habérsela descubierto en una zona de Naucalpan, conocida formalmente como San Luis Tlatilco. Tlatilco, en náhuatl, significa "lugar de cosas ocultas", y San Luis es obviamente el nombre que los invasores españoles le antepusieron al consolidar su dominio. Expresiva manifestación de que la Comunidad Tlatilca no era una sociedad de salvajes, sino de hombres y mujeres que habían alcanzado ya una idea clara y un sentimiento social de las artes y la diversión, la teatral representación, en cerámica, de sus acróbatas, músicos y danzantes.

"Muy interesante porque esto reafirma cómo a más de 2800 años antes de haber arribado el dominio español, una

comunidad prehistórica de México no sólo conocía sino que vivía una organización económica y social que permitió la formación de grupos dedicados al teatro, la música, la danza y la cerámica, elevando a ésta de la pura necesidad utilitaria, a las sugerentes expresiones del arte, a través de las cuales plasmó sus ideas, usos, costumbres y aficiones". (2)

Quiero insistir en que todo eso sucedió muchos siglos antes de la fundación de Roma, en Italia, de la fundación de Tenochtitlán, aquí en el Valle de México, y obviamente del arribo del invasor español a esta región.

Durante la misma época prehispánica, el territorio naucalpense perteneció al Imperio Tecpaneca de Atzacapotzalco. Derrotado éste por la Triple Alianza, Naucalpan pasó a depender del Señorío de Tlacopan (Tacuba), a partir del año 1428.

Al finalizar el reinado de Tizoc (Señor de Tenochtitlán) o en los inicios del de su hermano y sucesor Ahuizotl, en el año 1486; los Mexicas o Aztecas dieron como nombre a la comunidad "Naucalpan" palabra de origen náhuatl, sin que esto signifique que los primeros habitantes hayan sido Mexicas, realizo la aclaración para que no se preste a confusión, por la etimología de la palabra.

"Los conquistadores españoles llegaron a Naucalpan en 1519. Posteriormente, los frailes franciscanos del convento de Tacuba, se dedicaron a la labor de evangelizar a los indígenas y comenzaron a construir la Iglesia de San Bartolomé Apóstol en mayo de 1574, concluyéndola en 1595 y fue objeto de algunas modificaciones en 1629.

En el año 1700 se secularizó la parroquia. En la época colonial Naucalpan perteneció a la Alcaldía Mayor de Tacuba." (3)

En la época de la lucha por la Independencia, en el Municipio se le brindó protección a los hermanos Bernardo y Joaquín Miramón para editar, en una imprenta móvil, el Diario Político Militar Mejicano.

Podemos señalar, tanto de la Reforma como del Porfiriato y la Revolución, los hechos siguientes: "en la primera de dichas épocas, que no concluye en el final de la Guerra de Reforma, llamada también Guerra de Tres Años (1858-1861) sino que se prolonga ideológica y políticamente hasta el fallecimiento y fin del mandato del Presidente Juárez en 1872, en Naucalpan se construye de singular importancia económica y social un histórico puente, y se levanta la primera industria textil, antecedente de uno de los grupos industriales más importantes del Municipio actual. El puente, a través del lecho y la corriente del ya muy deteriorado río de los Remedios, afecta en cada uno de sus costados la figura de un águila que rememora la leyenda y el símbolo de la fundación de Tenochtitlán por los Mexicas en 1325, y que con el extremo de cada una de sus alas toca uno y otro borde de la barranca por la que transita el río. Su construcción fue iniciada en 1868, y concluyó el 30 de julio de 1871; mide 43 metros de largo por 8 de ancho, más o menos; está en la confluencia de las calles de Mexicas y Tarahumaras de Santa Cruz Acatlán muy cercanas al centro de la ciudad, y fue construido no sólo para frenar desgracias, sino para propiciar el tránsito de la producción rural de más de una decena de comunidades montañosas, ubicadas -- más allá del río hacia la ciudad de México, el pueblo de Tacuba, y obviamente, al antiguo centro de Naucalpan." (4)

En lo que al antecedente más remoto del inicio del desarrollo industrial se refiere, y que fue precisamente el de la industria textil éste tuvo su cuna en el área de San José Río Hondo en 1869, época todavía del Presidente Benito

Juárez.

Uno de los acontecimientos importantes para la vida social de Naucalpan, en el Porfiriato, fue la introducción del alumbrado eléctrico. El celebrado acto se llevó a cabo el 10 de agosto de 1906. Para 1912, Ramón Díaz Rosas y Rafael Carrillo, principalmente, promovieron el levantamiento armado de los campesinos por toda la sierra de San Francisco Chimalpa.

Naucalpan es una palabra de origen náhuatl, lengua principal entre las varias que hablan nuestros antepasados. Se compone de las raíces nau, que deriva de nahui, cuatro, call, deriva de calli, casa y pan que se debe interpretar como en o como lugar, por lo que significa "en las cuatro casas" o "lugar de las cuatro casas".

Cronología de hechos históricos

- 1428. Hasta este año Naucalpan perteneció al Imperio Tecpaneca.
- 1821. Comienza a aparecer el Diario Político Militar Mejicano, editado por Bernardo y Joaquín Miramón.
- 1874. Se designa como Villa con el nombre de Naucalpan de Juárez, por decreto número 30 del 31 de agosto.
- 1907. El 10 de agosto, se introduce el alumbrado eléctrico.
- 1957. Se eleva a rango de Ciudad, el 30 de mayo.
- 1976. El 19 de mayo, el Congreso del Estado le otorga el apellido Juárez a todo el Municipio.

Personajes Ilustres

Armando Becerra Estrada, (1912-), Presidente Municipal y Diputado Federal Suplente en dos ocasiones, es autor de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica

Municipal del Estado de México.

Juan Tron Oribe, fundador en 1954, de la Cruz Roja de Naucalpan. (1921-).

En 1985, esta ilustre Institución, durante los graves sismos organizó y dirigió Brigadas Naucalpenses de Rescate.

Domingo Acarátegui Yáñez, Regidor y Síndico Procurador del Ayuntamiento (1984-1985).

Carytina Reynoso Orihuela, maestra (1945-).

Monumentos

Arquitectónicos: Santuario de Nuestra Señora de los Remedios, construida en el siglo XVII; la iglesia de San Lorenzo Tolinga, del siglo XVI. De las parroquias destacan las de: San Bartolomé Apóstol, del siglo XVI; la de San Francisco de Asís, construida por otomíes en 1580; la de Santiago Apóstol, del siglo XVI. De las construidas durante el siglo XVII se encuentran: la de San Luis Obispo; la de San Antonio y la Vicaría de Santa Cruz del Monte. Entre las obras civiles se encuentran: el puente de Santa Cruz Acatlán, construido en el siglo XVIII y el acueducto de los Remedios, del mismo siglo. De la arquitectura actual sobresalen las Torres de Satélite, diseñadas por el escultor Matías Goeritz junto con el arquitecto Luis Barragán.

Históricos: A Benito Juárez en la explanada del Palacio Municipal; a Morelos en la Avenida 16 de septiembre; a Cuauhtémoc, en el Boulevard Manuel Avila Camacho; a Adolfo López Mateos, en el patio del Palacio Municipal.

Arqueológicos: Se destacan las Ruinas de Atoto, cerro del Tepalcate, Huazotl, Los Remedios, la Pirámide del Conde y Tlatilco.

Obras de Arte.

Esculturas: El Hombre de Hierro, que representa al hombre y a la industria en Naucalpan. En el aspecto religioso; se puede admirar una gran cantidad de esculturas en los templos.

Pinturas: En el Boulevard Manuel Avila Camacho se encuentra un mural referente a la Fundación de Tenochtitlán. En el Santuario de los Remedios se pueden apreciar cuadros al óleo titulados: Sacerdotes de Cristo, Jacobs, Andreas, Philippus, Thomas, Matihues, Jacobus, Alpaci, Simón Zelotes y un Judas Cacobi. Cabe señalar que en las demás parroquias se encuentran una gran cantidad de pinturas al óleo.

Literatura, Música y Poesía: En el ramo de narrativa (novela) sobresale Diana Sepero; en música, la balada ranchera "Naucalpan Querido" compuesto por la profesora Dolores Menchaca, que sirve de fondo al Ballet Folklórico de Naucalpan. En poesía se destacan Guadalupe Morquecho e Iván Ibañez.

Fiestas Populares, Leyendas, Tradiciones y Costumbres.

Fiestas Populares: "Al igual que en otros Municipios, cada localidad festeja a su Santo Patrón, pero de todas las festividades se destaca la del 8 de septiembre, día de la Virgen de los Remedios, con feria popular, danza azteca, kermess, palo ensebado, fuegos artificiales; cabe destacar que en esta fecha suelen llegar peregrinaciones". (5)

Leyendas: "La Virgen de los Remedios". Cuenta la leyenda que esta pequeña imagen fue traída desde la Villa de Alcántara, España, acompañando a las tropas invasoras de Hernán Cortés, no sin antes haber pasado, siempre al lado de su dueño, el soldado Juan Rodríguez de Villafuerte, por Santo Domingo y Cuba.

"En torno suyo, la leyenda y la historia dialogan y se

combinan para tejer una trama de cosas tan sugerentes y disímbolas como son las de proteger los amoríos ocultos y el fruto de esos entre un caballero noble y una princesa visigoda, "dar fortuna" a un soldado mercenario, allá en España, y, muchísimo tiempo después, venir a usurpar el trono de Huitzilopochtli, en el Templo Mayor de México, en donde "quiso", ya durante la Colonia, aliviar sequías para defender la producción campesina del Valle.

También, previa designación que en favor suyo hizo el Virrey Francisco Javier Venegas, nombrándola generala de los ejércitos españoles, fue "encarada" (para "pelear" contra ella) a la Virgen de Guadalupe.

La Virgen "Gachupina", como también se le llamó a la de los Remedios, "huyó" con los españoles (en manos de Rodríguez de Villafuerte) por el camino de Tlacopan, en la trágica fuga que éstos realizaron la noche del 30 de junio al primero de julio de 1520, distinguida por los invasores con el nombre de la "Noche Triste".

La Virgen fue casualmente hallada 20 años después, 1540, por el cacique otomí Ce Cuauhtli, bautizado por los españoles con el nombre de Juan del Aguila Tovar, ya en los días de la Colonia; este personaje acudía diariamente con sus macehuales a trabajar en la obra del convento de Tlacopan, por el camino del cerrito de Otoncopolco y siempre que pasaba por ahí se aparecía la imagen que le indicaba que la buscara, lo que puso en conocimiento de los franciscanos del convento y no le creyeron. Más tarde, Juan del Aguila encontró la imagen sobre unas piedras y debajo del maguey, escondiéndola en su tilma, se la llevó a su casa de San Juan Totoltepec colocándola en un pequeño altar llamándole Cocotzín (Señora Mía); pero ésta, dicen las consejas de aquellos tiempos, se le escapaba constantemente al cacique para volver a su maguey. De ahí que después de

un prolongado batallar de ídoles diversas, los religiosos de Tacuba optaron por construirle ahí una ermita que con el tiempo cobró un aspecto deplorable, razón por la que el Señor García de Albornoz, Regidor y Obrero Mayor de la Ciudad de México, influyó en el Cabildo para que éste construyera un santuario en substitución de la ermita.

Tanto el Virrey Martín Enríquez, como el Arzobispo de México, Pedro Moya Contreras, coincidieron en apoyar el proyecto; el primero lo costeó, y el segundo anticipó su satisfacción de poder bendecir la obra cuando ésta estuviera concluída.

De acuerdo todos, la construcción del santuario fue iniciada en 1574, y concluída a finales de agosto de 1575.

Los primeros patrones del santuario fueron el Cabildo y el Regimiento de la Ciudad de México, habiendo sido designado, en calidad de Vicario el Licenciado Felipe de Peñafiel.

No obstante tan buena voluntad, fue más de medio siglo después, el 25 de marzo de 1629, cuando se inicio la construcción de las torres con su cúpula y crucero, con aplicación de bellos adornos y yeso. Al santuario se le construyó, además, una casa principal para dar alojamiento a pobres y peregrinos, así como aposentos para Virreyes, Arzobispos, Oidores, Inquisidores, otras personas distinguidas y convidados especiales.

En estas condiciones, como se puede advertir, a este santuario, tan cargado de tradición, de historia y de leyendas, es poco lo que le queda del Siglo XVI. No obstante, y después de la Basílica dedicada a la Virgen de Guadalupe, es una de las de mayor atracción popular y muy visitada por turistas nacionales y extranjeros." (6)

Alimentos, Dulces y Bebidas Típicos.

Alimentos: Frijol, maíz, arroz, chile, haba, lenteja, papa, garbanzo y hortalizas.

Bebidas: pulque.

Artesanías. En los Remedios se sigue trabajando la cantera, la cual se utiliza para la realización de adornos y edificaciones.

Grupos étnicos. "El Municipio de Naucalpan de Juárez, es una de las poblaciones en que existen pequeños grupos otomíes, localizados principalmente en los pueblos de San Francisco Chimalpa y Santiago Tepatlaxco." (7)

B. NAUCALPAN CONTEMPORANEO

a) Medio Físico y Geográfico.

Localización. "Se ubica en el Valle de México en su parte meridional y pertenece a la región II Zumpango. Naucalpan se encuentra a los $19^{\circ}31'18''$ y $19^{\circ}23'06''$ de latitud norte entre los $99^{\circ}12'48''$ y $99^{\circ}25'45''$ de longitud oeste del Meridiano de Greenwich. Tiene una superficie de 196.44 kilómetros cuadrados.

Limita al norte con el Municipio de Atizapán de Zaragoza; con Tlalnepatla al NE.; con el Distrito Federal al E y SE; con Huixquilucan al S; con Lerma Xonacatlán y Otzolotepec al SO y con Jilotzingo al O y NO.

Está compuesto por 207 localidades, siendo las principales: El Chamizal, Fuentes del Sol, Lomas de Tecamachalco, San Bartolo Naucalpan y Valle Dorado.

A principios de 1988 el Municipio tenía 17 pueblos: Los Remedios, San Antonio Zomeyucan, San Esteban Huitzilacasco, San Francisco Cuautlalpan, San Francisco Chimalpa, San José

Río Hondo, San Juan Totoltepec, San Lorenzo Totolinga, San Luis Tlatilco, San Mateo Nopala, San Miguel Tecamachalco, San Rafael Chamapa, Santa Cruz Acatlán, Santa Cruz del Monte, Santa María Nativitas, Santiago Occipaco y Santiago Tepatlaxco; cinco zonas industriales: Alce Blanco, Atoto, La Perla, Parque Industrial Naucalpan y Tlatilco; 116 colonias y 67 fraccionamientos.

Hidrografía. El sistema hidrológico está formado por cinco ríos: San Lorenzo, Los Remedios, Cruz Blanca, San Mateo y Río Hondo. Por los arroyos: El Muerto y Las Palmas. Al interior del Municipio se localizan las presas: El Colorado, Las Julianas, Totolinga y Los Cuartos. En los límites con el Distrito Federal, se encuentra el vaso regulador de la antigua laguna El Cristo.

Clima. Es templado subhúmedo con lluvias en verano. La temperatura media anual es de 16.08°C , con una máxima de 34°C y una mínima de -5°C . La precipitación pluvial media anual es de 807.9 milímetros; se registran heladas de noviembre a febrero." (8)

Orografía. "En la parte oriental del Municipio, los terrenos adoptan la forma de un plano inclinado. En la parte occidental se encuentran los cerros del Organo y La Malinche. Al norte se localizan: La Cantera, El Cedral, San Josecito, La Plantación y Peña del Rayo. Al sur: La Palma, Cerro Gordo, El Cerrito, El Santo y San Miguel de las Pulgas. Al oeste: el Ojuel, Chimalpa Vieja; El Tronco Blanco. Hacia el interior se encuentran: El Cabrito, Cascada Grande, Cargadora Chica, Monte de la Ascensión, Las Piedras, Loma Ponda, Paso de Cristo, Cerro de la Escalera, Los Cantillos, El Cedazo, Nopala, Juan Guitarras, El Jacal

y el Ocotillo.

Tiene una altitud media de 2650 metros sobre el nivel del mar.

Clasificación y uso de suelo. La parte montañosa está formada por rocas efusivas de las épocas terciarias y postterciarias. En su parte plana, los terrenos están formados por capas sedimentosas creadas por los deslaves de los montes y cenizas volcánicas. La parte inferior de los terrenos municipales está constituida por capas sedimentosas formadas por el continuo deslave de los montes que la circunda. De la superficie total, 1.498.92 hectáreas, se destinan 1.397.95 a la agricultura, 1.347.17 de temporal, 50.78 de riego. La actividad pecuaria ocupa 1.849.46; cubren 4.294.90 los bosques; la zona industrial 296.14 y la zona urbana comprende 6.576.45 hectáreas." (9)

Flora y Fauna. La Flora es cada vez más escasa. Entre las hierbas típicas se encuentran: mirto campestre, huizache, escobilla, jarilla, abrojo, quelites, verdolagas, higuierillas, belladona, manzanilla, ajeno y mejorana. Hacia el occidente del Municipio, en sus límites con Huixquilucan y Jilotzingo, se pueden apreciar algunas variedades pináceas, así como el pirul, huizache, garambullo, trueno, alcanfor, cedro, eucalipto, fresno, álamo y ocozal.

La fauna se compone de: ardilla, tlacuache, conejo, lagartija, araña capulina, mariposa, chapulín. Entre las aves encontramos salpatra, dominico, cardenal, gorrión y algunas variedades de aves migratorias, como la golondrina.

b) Marco Social.

Población. El número actual de pobladores asciende a la

cifra de 1.548.401 habitantes, estimándose que 769.245 son hombres y 779.155 son mujeres. De la Población total se estima que en los 17 pueblos habitan 183.761 habitantes, en las cinco zonas industriales, 13 919 vecinos; en las 116 colonias, 823 844 personas y en los 67 fraccionamientos 526 877 moradores.

La densidad es de 7.035.47 habitantes por kilómetro cuadrado. Existe un alto índice de población infantil, comprendido entre los cinco y nueve años.

El 2% de la población habla alguna lengua indígena. Se hablan otomí, náhuatl, zapoteco y mixteco.

El 96.91% de la población son católicos, 1.45% protestantes, 1.14% otras religiones y 1% no creyentes.

Del total de la población 167.525 han recibido instrucción primaria, 54.275 han recibido educación postprimaria y 76.296 no han tenido acceso a la educación.

Nivel de vida. Características del calzado: 96.82% usa zapatos, 1.18% huaraches o sandalias y 2% anda descalzo.

Vivienda. "Para 1987 el número total de viviendas alcanzó la cifra de 230.333 ocupadas en promedio por seis personas aproximadamente, en cada una de ellas. Los materiales empleados en la construcción son: 4.61% adobe, 2.24% madera, 0.32% barro, 88.83% tabique y 4% otros materiales. Con drenaje 67.34%. Con agua corriente: 82.34%, 63.99% dentro de la vivienda, 25.92% fuera de ella y 10.09% en un hidrante público.

Educación, cultura, recreación y deporte.

El Municipio de Naucalpan cuenta con una enorme infraestructura educativa. Prueba de ellos son 32 escuelas que imparten educación preescolar, 172 primarias, 31 secundarias y 12 escuelas de educación ,media superior. Trabajan en sus aulas 3.173 maestros.

En cuanto a los centros de educación superior, se cuenta con la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, de la UNAM; la Escuela Nacional de Estudios Técnicos y Profesionales (Conalep); universidades particulares, así como distintas asociaciones de estudios. Para cubrir el renglón recreativo, existen diversos parques de diversiones y naturales como: Skatorama, Divertido, Naucalli (Parque Estado de México) y el Parque Nacional de los Remedios.

Asimismo y para esparcimiento de los pobladores de este Municipio se cuentan con diversos cines, teatros, una casa de cultura y diversos foros abiertos, donde se efectúan espectáculos artísticos. Dentro del área deportiva, prácticamente se practican todos los deportes, entre los que destacan: fútbol, basquetbol, voleibol, gimnasia, atletismo, natación, boxeo, ciclismo, frontón, frontenis, judo, lucha, levantamiento de pesas, waterpolo y charrería.

También destaca el Museo Tlatilco, inaugurado en 1974, que expone solamente algunas (252) de las muy sugerentes expresiones plásticas de la Cultura Tlatilca. Se halla ubicado en la confluencia de las avenidas Primero de Mayo y Gustavo Baz.

Salud. El Municipio cuenta con 53 instituciones de salud entre hospitales, sanatorios y clínicas, además de otros 13 centros de salud. De los que destacan el Hospital de Traumatología de Lomas Verdes, La Unidad México Familiar número 61 del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM, en Satélite)." (10)

Comunicaciones y transportes. "La carretera federal de cuota 57, autopista México Querétaro, atraviesa el

Municipio de sur a norte tocando la cabecera municipal. De esta parte la carretera federal 130 Naucalpan-Toluca y una carretera secundaria al Municipio de Jilotzingo. El resto del Municipio se encuentra comunicado por una extensa red de calles y avenidas en zona urbana, de las que destacan la vía Gustavo Baz a Tlalnepantla y Cuautitlán, la avenida 16 de Septiembre hacia el Distrito Federal, el circuito circunvalación poniente y el Ferrocarril México-Acámbaro". (11)

El servicio de transporte foráneo de pasajeros y cargas es prestado por 21 líneas de autobuses. Operan las líneas de autobuses México-Huixquilucan y Anexas (con 12 rutas), del Valle de Naucalpan (tres rutas), del Valle de México (siete), el sistema de transporte foráneo, los autobuses Melchor Ocampo-Zumpango, la Ruta 100 y las unidades de servicio colectivo. El total de la red de carreteras es de 38.5 kilómetros.

Cuenta con servicio de teléfono, ocho oficinas de correo y seis de telégrafos. Recibe periódicos y revistas. Se editan los periódicos El Reformador, Rumbo del Valle de México, 8 Columnas del Valle de México, Ecos y Acontecimientos. Cuenta con 70 sucursales bancarias. Se captan las señales de cadenas radiodifusoras y de los canales 2,4,5,7,9,11 y 13 de T.V. del Distrito Federal.

Servicios Públicos. Agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación y alumbrado público. Además cuenta con mercados, rastro y seguridad pública.

c) Marco Económico.

Población Económicamente Activa.

La población económicamente activa del Municipio de Naucalpan de Juárez, está constituida por un total de 345,750 personas aproximadamente.

Actividades Económicas.

Agricultura: El cultivo más importante en este Municipio es el maíz.

Ganadería: Sobresale la existencia de ganado equino, porcino, bovino de carne, leche y trabajo, así como aves de engorda y postura y guajolote.

Industria: Predomina la industria de transformación, destacando la manufactura de productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, productos de papel, celulosa y cartón, substancias químicas derivadas del petróleo, productos de caucho y plástico, minerales no metálicos, productos metálicos, maquinaria y equipo, entre otras. El número de industrias es de 2.429, distribuidas en las siguientes ramas: 846 de manufacturas en general, 491 metálicas, 452 alimenticias, 176 de la construcción, 86 químicas, 85 eléctricas, 289 textiles y 4 mineras.

Explotación Forestal: Existen 4.676.61 hectáreas de superficie forestal.

Turismo: " Parque Nacional de los Remedios, Santuario de los Remedios, Acueducto de los Remedios, Los Caracoles, El Divertido y el Skatorama, El Museo de Tlatilco, la zona arqueológica del Conde; Parroquia de San Bartolomé, Iglesia de San Antonio Totolinga, Puente de Santa Cruz Acatlán.

Comercio: La mayoría de los establecimientos en el Municipio se dedican al expendio de bienes de consumo básico, destacando los molinos y tortillierías, además se cuenta con un rastro municipal y el tianguis se realiza el día domingo. Cabe destacar que existen más de 50 tiendas de autoservicio, 10 tiendas de la Distribuidora Conasupo (DICONSA) y 39 tiendas afiliadas a la Impulsora del Pequeño

Comercio, S.A. (IMPECSA).

Servicios: En el Municipio se cuenta con hoteles y restaurantes de todas la categorías, diversos talleres de reparación, gasolinerías. En Plaza Satélite se encuentran 140 comercios, 4 tiendas departamentales, cines, restaurantes, centros nocturnos y áreas de diversión.

En total en el Municipio existen 6 440 comercios y 4 199 establecimientos de servicios".(12)

d) Marco Jurídico-Administrativo.

El Municipio de Naucalpan cuenta con su reglamentación interna en base a las facultades que la Constitución Federal le otorga en la fracción II del artículo 115 que a la letra señala: " 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".

Así como también de acuerdo con el artículo 143 párrafo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, "artículo 143.- Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros Ordenamientos..."; con apego al artículo 42 fracción I de

la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. " artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: I. Formular el Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta ley;"

Es así a grosso modo que la reglamentación municipal se integra de la siguiente manera:

- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento de Hacienda Municipal.
- Reglamento de Limpia.
- Reglamento de Desarrollo Municipal.
- Reglamento de Seguridad Pública.
- Reglamento de Mercados.
- Reglamento de Panteones
- Reglamento de licencias de uso específico de suelo y horarios.
- Reglamento de espectáculos públicos.
- Reglamento de estacionamientos públicos.

1.- Bando de Policía y Buen Gobierno.

Ahora bien, con relación al Bando Municipal de Naucalpan indicaré que el Licenciado Mario Ruíz de Chavez, Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, con fundamento y en cumplimiento del artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, promulgó el cinco de febrero de Mil Novecientos Noventa y Uno un nuevo Bando "respondiendo

al reclamo de los naucalpenses en el sentido de contar con un Bando y Reglamentos que esten acordes con la transformación política, económica y social que se ha dado en Naucalpan. Expresando en su contenido, las nuevas características de organización y participación del ciudadano, entendido éste como una nueva categoría social." (13)

"El Bando de Policía y Buen Gobierno, como lo denomina la Constitución Federal, que regula la conducta ciudadana y las relaciones de la Administración Pública con la población, exigía una adecuación radical; un cambio a fondo y sustancial, por el cual se determinarán de manera ordenada y sistematizada las disposiciones fundamentales del orden jurídico municipal." (14)

"Este ordenamiento contiene 79 artículos normativos y tres transitorios, la estructura característica del Municipio; el territorio, su división política y territorial, el asiento de Ayuntamiento y como innovación, se determinan los fines del Municipio, como una justificación de la existencia del mismo; precisa lo referente a las personas; se incorpora lo correspondiente a la Administración Municipal y al tratar lo relativo a la composición de la Hacienda Pública, por primera vez se reconoce como parte de ella los donativos de cualquier especie que se reciban; define las funciones de la Tesorería; indica un catálogo de servicios públicos; destaca la creación de cuatro organismos públicos, menciona lo concerniente a las licencias de giros y uso del suelo; toca a los Organismos Auxiliares; la seguridad pública; la conducta de las personas y concluye con las sanciones y recursos.

Y respondiendo al espíritu de modernidad instituye la Comisión de Planificación y Desarrollo; la Procuraduría

Social; el Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte; la Dirección de Salud Pública Municipal y la Dirección de Ecología.

Remite a reglamentos particulares para cada ramad de la administración pública, propiciando con ello una codificación integral." (15)

El Bando Municipal se expidió en base a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se fundamenta en los artículos 142 y 143 de la Constitución Política local y los artículos 42 fracción I y 134 de la Ley Orgánica Municipal. Tiene obligatoriedad en todo el territorio del Municipio; sus disposiciones son de observancia obligatoria para cualquier persona que por cualquier motivo se encuentre en Naucalpan (artículos 1,2 y 3).

Con respecto al Municipio el Bando señala sus fines los cuales se realizarán por conducto del Ayuntamiento y son los siguientes (artículo 12):

I.- Prestación, funcionamiento y conservación de los servicios públicos; que son:

- 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; y
- i) Los demás que la Legislatura Local determine.

Los anteriores a excepción de los de seguridad pública y tránsito, alumbrado público, y los que afecten la estructura y organización municipal pueden ser objeto de concesión, coordinación, asociación o contrato; siempre que

cuenten con autorización previa de la Legislatura del Estado cuando se trate de una concesión cuyo término excede a la gestión del Ayuntamiento o cuando con la concesión se afecten bienes inmuebles municipales; por lo que el Ayuntamiento deberá contar con reglamentos respectivos y dependencias para la prestación y regulación de los servicios públicos (artículos 34 a 40, 59,60,61 del Bando).

II.- Promover el desarrollo integral y equilibrado de su población. A través del Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte para planear, promocionar, organizar, ejecutar y evaluar acciones que procuren el mejoramiento de los habitantes de Naucalpan, por medio del deporte y la cultura física. Y la Dirección de Salud Pública Municipal, como organismo de la Administración Pública para realizar campañas sanitarias, además de organizar y administrar los servicios médicos sociales dependientes del Ayuntamiento (artículos 42 y 44).

Además de que hace una adecuada mención de la condición política de las personas; derechos y obligaciones de las mismas de acuerdo a lo establecido por la Constitución Federal, Local y Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 14 a 24).

III.- Procurar el armónico desarrollo rural y urbano. El Ayuntamiento para lograrlo, administra la zonificación y planes de desarrollo urbano y reserva ecológica, vigila la utilización del suelo, otorga licencias y permisos para construcción. Cabe destacar que el Ayuntamiento cuenta con una Dirección de Ecología para la preservación y mejoramiento del ambiente,(artículos 43 a 50 del Bando Municipal, en base al capítulo segundo del título segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Ahora bien, con respecto a la Administración Municipal, el Bando señala de conformidad con la Ley Orgánica

Municipal del Estado de México artículos 25 y 26 que ésta corresponde al Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, 2 Síndicos y 16 Regidores (artículo 25), y que el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento es el Presidente Municipal, quien las llevará a cabo por sí o por delegación que haga en las dependencias administrativas municipales.

Con relación a las obligaciones y facultades del Ayuntamiento, éstas serán las indicadas por la Constitución Política del Estado en los artículos 42, 142 a 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El Título Quinto del Bando, atiende a la facultad que tienen los Municipios de administrar libremente su hacienda conforme a lo que señala el artículo 115 fracción IV, de la Constitución Federal; artículo 147 de la Constitución Local y 42 fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal; la cual se compone por: Los bienes de cualquier naturaleza, propiedad del Municipio, los muebles e inmuebles destinados a la prestación de los servicios públicos municipales; las contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de mejoras previstos en la Ley de Hacienda Municipal; los donativos de cualquier especie que reciban; aquellos que señala la parte relativa de la Ley Orgánica Municipal y el Código Fiscal Municipal.

La inspección de la Hacienda Pública Municipal corresponde al Ayuntamiento quien la lleva a cabo a través del Presidente Municipal o el Síndico, y a la Contaduría General de Glosa, cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista de empréstitos o créditos concedidos a los Ayuntamientos, acreedor de estos últimos o en los casos en que se les otorgue participación estatal de impuestos, podrá nombrar un representante en las visitas de inspección que se realicen.

El Ejecutivo podrá en cualquier tiempo solicitar a la Contaduría General de Glosa, la práctica de visitas de inspección; (artículos 28, 29 y 31 del Bando Municipal y 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Cabe señalar que la reforma al artículo 115 constitucional en diciembre de 1982, permitió que la situación financiera del Municipio en general se mejorara en algunos aspectos; atribuyéndole materias exclusivas que los Estados les asignan, de donde se delimitan fuentes de ingresos que al igual que en el caso de la Federación, sólo les correspondieran a los Estados. "Quedando integrada, a partir de esta reforma, la Hacienda Municipal por:

- a) Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones.
- b) Participaciones federales.
- c) Ingresos por los servicios públicos que preste.
- d) Rendimientos de sus bienes." (16)

La composición de la Hacienda Municipal descrita en los incisos anteriores se aprecia en el artículo 28 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Naucalpan de Juárez; pero aún así en lo personal yo coincido con la opinión del Maestro Delgadillo de que "el Municipio carece de potestad tributaria ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria." (17)

Por último el artículo 33 confirma que el único órgano de recaudación de ingresos y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento es la Tesorería Municipal, en base al artículo 76 de la Ley Orgánica.

Ahora bien, por lo que respecta a los Organismos Auxiliares de la Administración Municipal (artículo 52 del Bando) estos son:

- a) Las Autoridades Auxiliares; que actuarán en sus

respectivas jurisdicciones con las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de la Ley Orgánica, el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos donde actuen, y son los Delegados en los centros de población del Municipio; los Subdelegados, en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la Delegación, cuando sean necesarios; los Jefes de Sector o de Sección y los Jefes de Manzana; los Jefes de Sector y de Manzana tendrán además de las atribuciones arriba señaladas, la obligación de elaborar, revisar y tener actualizado un censo de población de su sector o manzana.

El procedimiento para la designación de las Autoridades Auxiliares, es el siguiente: El Ayuntamiento somete a la consideración de los vecinos una terna de personas ampliamente reconocidas para candidatos a ocupar los cargos. En fecha determinada los vecinos reunidos en asamblea votan por alguna de ellas y el que obtenga mayor número de votos será nombrado Delegado o Subdelegado y Suplentes los que le sigan en votación entrando en funciones al día siguiente de la elección. Los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y de Manzana duran en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por el Ayuntamiento en cualquier tiempo, por justa causa, llamándose a los Suplentes; si éstos no se presentaran se designaran a los substitutos conforme al procedimiento arriba indicado (artículos 55 a 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

b) La Comisión de Planificación y Desarrollo. Se integra con un mínimo de tres miembros y pueden tener tantos como se juzgue conveniente; duran en su encargo el Período Municipal Constitucional correspondiente. Esta Comisión se integra para la solución de problemas municipales y tiene entre otras facultades y obligaciones la de formular

recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios municipales; desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del Municipio; les turne el Ayuntamiento.

La Comisión de Planificación y Desarrollo es integrada por el Ayuntamiento con todos y cada uno de los Presidentes de los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana pertenecientes a los sectores más representativos de la colectividad, o con mayor calificación técnica en cada especialidad cuidando en cada caso que esté formado por profesionales, técnicos y representantes de las agrupaciones civiles existentes en el Municipio (artículos 55 y 56 del Bando, y 61 a 64 de la Ley Orgánica).

c) Los Consejos de Colaboración Municipal. La Ley Orgánica Municipal nos señala que en cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana según lo acuerde el Ayuntamiento, pero no podrán funcionar al mismo tiempo en la misma localidad un Consejo de Colaboración Municipal y otro con la denominación de Consejo de Participación Ciudadana. En Naucalpan sólo funciona uno, el de Colaboración Municipal, estos Consejos están integrados por tres o más miembros vecinos del Municipio electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento, durando en su encargo tres años, fungiendo uno de los miembros como Presidente.

En la organización, funcionamiento y supervisión de estos Consejos, sólo interviene la Autoridad Municipal.

Los Consejos son órganos de promoción y gestión social y tienen las siguientes facultades y obligaciones:

I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de planes y programas municipales aprobados;

II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

III. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso.

IV. Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales de su área de adscripción.

Además tienen la obligación de informar mensualmente al pueblo y al Ayuntamiento sobre: Las obras realizadas, el estado que guardan las que están en proceso y los proyectos que pretendan realizar; el estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la Comunidad.

Cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado, el Ayuntamiento podrá encomendar a los Consejos la recolección de las aportaciones económicas de la comunidad, cuyos recibos serán autorizados por la Tesorería Municipal y a la cual se concentrarán sus fondos, para aplicarse a la obra respectiva.

Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumpla con sus obligaciones, el Ayuntamiento podrá convocar a nuevas elecciones para su substitución; (artículos 57 y 58 del Bando; 65 a 70 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Tambiénel Bando nos indica que las violaciones a sus disposiciones o a las administrativas que de él emanen serán motivo de una o más de las siguientes sanciones:

I. Amonestación;

II. Multa;

III. Arresto;

IV. Clausura definitiva o suspensión de licencia o permiso;

V. Retiro de bienes muebles de la vía pública;

VI. Demolición parcial o total de construcciones.

Cuando se acredite la infracción a las normas respectivas, se sigue el procedimiento que señale el reglamento correspondiente; respetándose el derecho del ciudadano a comunicarse con persona de su confianza, para lo cual la autoridad le dará las facilidades del caso.

La aplicación de las sanciones, corresponde al Presidente Municipal, quien puede delegarla en las Autoridades administrativas que designe, (artículos 66 a 71 del Bando).

La última parte del Bando señala que los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales, podrán ser impugnados mediante los recursos que establece el Capítulo Segundo del Título Sexto de la Ley Orgánica Municipal y que serán:

El recurso de revisión se dará contra la negativa de la revocación y se sustanciará ante el Ayuntamiento en los mismos términos que ésta.

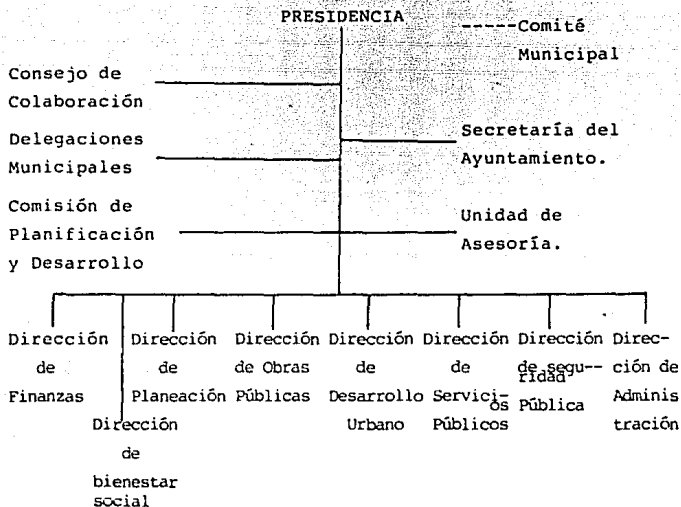
Cabe mencionar que el Bando señala un tercer recurso, el de reconsideración que procederá cuando la determinación de créditos fiscales municipales, aplicación de sanciones o resoluciones en esa materia causen agravio, el recurso se sustanciará con un escrito en el que se expresen los hechos y conceptos de la reclamación, ante el Síndico Municipal o la Autoridad que sea competente en los términos de convenios de naturaleza fiscal que tenga celebrados el Ayuntamiento. El término para la interposición de esta impugnación será de 15 días siguientes a la notificación del acto recurrido, debiéndose presentar las pruebas con el documento las cuales se desahogarán en un término de veinte días a partir de la fecha de presentación del escrito del recurrente. Rendidas las pruebas y recibidos, en su caso, los informes, se dicta resolución dentro de un plazo que no

excederá de diez días; (artículos 72 a 79 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Naucalpan).

2.- Organización Municipal.

Dentro de este espacio me referiré en particular a los miembros que integran el Ayuntamiento; pero antes creo conveniente integrar un organigrama estructural y la cronología del Ayuntamiento:

H. Ayuntamiento



" Cronología del Ayuntamiento.

Germán Solís	(1917)
Francisco Roa	(1918)
Manuel Aceves	(1919)
Felipe Rodríguez	(1919)
Enrique Jacob	(1920)
Julio Díaz	(1921)
Felipe Rodríguez	(1922)
Eusebio Arzate	(1923)
Arturo Sánchez	(1924)
Alfonso Sánchez	(1925)
Francisco Ramírez	(1926)
Manuel Aceves	(1927)
Enrique Jacob	(1928-1929)
Arturo Aceves	(1930-1931)
Enrique Jacob	(1932-1933)
Daniel Cadena	(1934-1935)
Moisés Becerril	(1936-1937)
Andrés Rodríguez	(1938-1939)
Enrique Jacob	(1940-1941)
Arturo Aceves	(1942-1943)
Guadalupe Cabañas	(1944-1945)
Rafael M. Buitrón	(1946-1948)
Manuel Cano Razo	(1949-1951)
José Sánchez Elizalde	(1952-1954)
J. Guadalupe Navarro Montes de Oca	(1955-1957)
Armando Becerril Estrada	(1958-1960)
Manuel Rodríguez Estrada	(1961-1963)
Enrique Jacob Soriano.	(1964-1966)
José Fautsch Beltrán	(1967-1969)
Manuel Mateos Candano	(1970-1971)

Rafael de la Torre Abedrop	(1971-1972)
Juan Monroy Pérez	(1973-1975)
Alfredo Moreno Ruíz	(1976-1978)
Roberto Soto Prieto	(1979-1981)
Sergio Mancilla Guzmán	(1982-1984)
Luis René Martínez Souvervielle Rivera	(1985-1987)
Agustín Leñero Bores	(1988-1989)
Roberto Soto Prieto	(1989-1990)
Mario Ruíz de Chávez	(1991-)"

(18)

Ahora bien, por lo que corresponde a los miembros del Ayuntamiento, señalaré que el Municipio en base a la Ley Orgánica, está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integra por un Presidente Municipal, dos Síndicos y dieciséis Regidores, auxiliados por una estructura administrativa para el cumplimiento eficaz de sus funciones y resoluciones.

El Ayuntamiento como Institución Pública más importante del Municipio, es el órgano principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las propias, para un mejoramiento de la vida de los habitantes de su jurisdicción.

Presidente Municipal

Es un Funcionario Público, electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene su representación administrativa. Como sucede en cualquier órgano público o privado, se requiere de un representante para administrar el negocio, establecimiento o empresa, en este caso lo es el Presidente Municipal; "es el único medio de comunicación entre el Ayuntamiento y las

demás Autoridades, los Empleados Municipales y el público. Su conducto no podrá ser salvado, sino en casos urgentes o cuando se trate de quejas presentadas en su contra". (19)

Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal :

- * Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, las normas de carácter general y los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- * Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.
- * Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales; así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes.
- * Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero, Jefes de Departamento Municipales. Y nombrar al personal administrativo cuando así se requiera.
- * Vigilar que las distintas áreas administrativas y técnicas del Municipio funcionen con apego a las disposiciones legales.
- * Administrar y vigilar la recaudación de todos los ramos de la Hacienda Municipal.
- * Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.
- * Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento; la aplicación del presupuesto municipal y autorizar los pagos conforme a éste.

- * Visitar los poblados del Municipio en compañía de las personas que presidan las Comisiones y Consejos Municipales para conocer sus problemas e informar al Ayuntamiento y así buscar las soluciones que correspondan.
- * Informar el quince de diciembre de cada año en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año.

El Presidente Municipal no puede:

- * Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados; cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno o consentir o autorizar qué oficina distinta de la Tesorería Municipal, conserve o tenga fondos municipales.
- * Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; o bien su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- * No podrá ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada.
- * Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.
- * Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal.

Síndicos

Generalmente estos miembros del Ayuntamiento ejercen el

cargo de Procurador del Ayuntamiento, quienes representan al Ayuntamiento en los asuntos jurídicos, administrativos, penales y otros que se encuentren enumerados en la Ley Orgánica y Bando Municipal.

"Es la Autoridad Municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la procuración de los intereses municipales". (20) En él recae la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio y controlar los de la Hacienda Municipal ya que forma parte de la Comisión de la Tesorería Municipal, asimismo debe de cooperar en la formulación del presupuesto municipal.

Algunas de las facultades y obligaciones de los Síndicos son:

Defender y Promover los intereses municipales, representar al Ayuntamiento en los juicios en que forme parte, revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería Municipal, intervenir en la elaboración del inventario de bienes muebles e inmuebles del Ayuntamiento, vigilar que las multas que impongan las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo; verificar que las Autoridades y Funcionarios municipales cumplan con las disposiciones establecidas por la Ley de Responsabilidades; auxiliar al Ministerio Público, y otras más de menor importancia. Se es recomendable que sean abogados estos Funcionarios, en virtud de que serán los responsables de todos los litigios en que sea parte el Municipio.

Regidores

Los Regidores son otros de los miembros del Ayuntamiento, encargados de administrar, como Cuerpo Colegiado, los intereses del Municipio, mismos que no

tienen facultades de Gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada al Presidente Municipal; sin embargo, deben de cumplir comisiones que les señale el Ayuntamiento.

Son facultades y obligaciones de los Regidores:

- * Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- * Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene la Ley Orgánica.
- * Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento; así como el de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal; el de salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.
- * Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueron citados por el Presidente Municipal.

"Sus funciones ejecutivas solamente podrán ejercitarlas cuando actuén como Cuerpo Colegiado al celebrar el Ayuntamiento sus sesiones". (21)

Para el caso de que alguno de los Regidores deje de asistir a tres sesiones consecutivas; sin causa justificativa, el Presidente Municipal lo exhortará a que concurra a las Sesiones del Ayuntamiento y si hiciera caso omiso a la invitación, el Ayuntamiento lo declara cesante y llamará a su suplente para que cubra al propietario por todo el tiempo que dure el período. El Ayuntamiento podrá denunciar si así conviniera, por abandono de funciones públicas a los Regidores que no acudan a las sesiones.

"En cualquier Municipio el Regidor desempeña funciones muy importantes, ya que tiene a su cargo una o varias Comisiones relacionadas con el bienestar de la población", (22) pero nunca con facultades de mando o de dirección.

Tanto el Presidente Municipal como los Regidores y

Síndicos, en la actualidad están capacitados para ejercer sus cargos durante el período para el que fueron electos, y tratan de desempeñar sus actividades como lo señalan las Leyes Federales, Estatales y Municipales. Por otro lado se ha dicho que los Regidores y Síndicos son de elección popular, cosa que no es verdad, ya que el único electo popularmente es el Presidente Municipal.

Para concluir considero importante señalar los miembros que actualmente integran el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez Estado de México:

- C. Presidente Municipal Constitucional, Licenciado Mario Ruíz de Chávez.
- C. Primer Síndico, Lic. Emilio Baldit Picazo.
- C. Segundo Síndico, Lic. José Luis Bárcena Trejo.
- C. Primer Regidor, Ing. José Echeverría Rodríguez.
- C. Segundo Regidor, Lic. José Antonio Ruíz Angeles.
- C. Tercer Regidor, Sergio Miranda Hernández.
- C. Cuarto Regidor, Profra. Emilia Carranza Pérez.
- C. Quinto Regidor, Rafael García Ronquillo.
- C. Sexto Regidor, Profr. Nahum Tomás Martínez.
- C. Séptimo Regidor, Alfonso Hidalgo Lara.
- C. Octavo Regidor, Dr. Amado Alarcón O'Farrill.
- C. Noveno Regidor, Aurora Torres de Mariano.
- C. Décimo Regidor, Ing. Alejandro Orozco Aguirre.
- C. Décimoprimer Regidor, Gregorio Mendiola Alvarado.
- C. Décimosegundo Regidor, Leopoldo Becerril Elizalde.
- C. Décimotercer Regidor, Yolanda Núñez de Rivera.
- C. Décimocuarto Regidor, Alberto Oviedo González.
- C. Décimoquinto Regidor, Raymundo Melchor Sánchez.
- C. Décimosexto Regidor, Lic. Armando Sánchez Huerta.
- C. Secretario del Ayuntamiento, Lic. Edmundo Martínez Zaleta.

- (1) Poery Cervantes, Ricardo. Cronista del Municipio de Naucalpan. Folleto "Naucalpan I". Dirección de Cultura y Bienestar Social, México, 1988, p 2
- (2) Idem.
- (3) Idem.
- (4) " Los Municipios del Estado de México ". Colección: Enciclopedia de los Municipios de México 1988. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Centro de Estudios Municipales del Estado de México, p. 302
- (5) Idem.
- (6) Poery Cervantes, Ricardo. Op Cit, p. 3
- (7) Los Municipios del Estado de México. Op Cit, p 303.
- (8) Idem.
- (9) Almanaque del Estado de México 1990. Publicación Anual de Almanaque de México S.A., p. 288
- (10) Folleto de Cortesía de la Asociación de Amas de Casa de Naucalpan. México, 1990.
- (11) Idem.
- (12) Los Municipios del Estado de México. Op Cit, p 305.
- (13) Gaceta de Gobierno del Estado de México Número 24 del Tomo CL, 1991.
- (14) Idem
- (15) Idem
- (16) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Editorial Limusa, México, 1988, p. 53.
- (17) Idem
- (18) Los Municipios del Estado de México. Op Cit, p. 306.
- (19) Montaña, Agustín. "Manual de la Administración Municipal". Editorial Trillas, México, 1978, p. 24
- (20) Agenda del Presidente Municipal 1982. SAHOC., p. 22
- (21) Montaña, Agustín. Op Cit., p. 22
- (22) Agenda del Presidente Municipal 1982. SAHOC., p. 22

C O N C L U S I O N E S

1.- En Grecia, la organización de las diversas tribus unidas por la religión, dan origen a una estructura política con características de autonomía, libertad y autarquía que establece las bases de la Domus o Municipio que evolucionará hasta convertirse en una organización política suprema que se denominó Polis, y que sirve de apoyo en el desarrollo de la humanidad.

2.- Al igual que en Grecia; el pueblo romano asimila los elementos necesarios para constituir el Municipio Romano, situándolo en un lugar superior a las formas tradicionales de organización de la época, que le permiten controlar tierras más allá de su lugar de origen, conquistando pueblos y heredando instituciones que amalgamándose, crean formas que marcaran el destino de la Historia.

3.- El Calpulli, fue la forma de organización política, económica y social del pueblo azteca, resultado de la evolución de tribus formadas por familias que eran un conglomerado confuso y numeroso de individuos unidos por la sangre, hasta la familia diferenciada e individualizada que permitió el nacimiento de un gran Estado con firmes instituciones que lo apoyaban, logrando alcanzar su esplendor en corto tiempo.

4.- El Municipio en España, es producto del

establecimiento de varios pueblos que ocuparon la Península, dejando influencia en la organización estatal y que será impuesto en América con el fin de lograr sus objetivos económicos, deteniendo el desarrollo de la misma institución, por varios siglos.

5.- Durante la dominación española el Municipio se queda estático, y es manejado por individuos que contribuyeron a dejar a los mexicanos acostumbrados a un régimen de tutela bajo la estricta vigilancia de los Jefes Políticos, que aún después de la Independencia, en la Nueva Nación continuaron obstaculizando el desarrollo político, económico y social del Municipio.

6.- Con los planes revolucionarios se aportan ideas avanzadas sobre la institución del Municipio, las cuales se enfrentaron a fuerzas poderosas y hondamente arraigadas en el suelo nacional; que no permitieron legislar adecuadamente para establecer los lineamientos específicos para entender las necesidades particulares de cada Municipio, dando como consecuencia que el artículo 115 constitucional fuera objeto de diversas reformas, que aún no logran desligar al Municipio del control Federal y Estatal que lo limitan incluso en la creación de normas individuales; caso concreto la expedición de la Ley Orgánica Municipal y los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

7.- Al estudiar en particular la estructura jurídica y administrativa del Municipio de Naucalpan de Juárez, se realizó una breve reseña de su origen, un análisis de las legislaciones a nivel Federal, Estatal y Municipal que rigen las relaciones y desarrollo interno del Municipio, considerado uno de los más destacados a nivel

nacional, que trata de lograr un adecuado equilibrio en la distribución de su territorio, fomentando la inversión de grupos interesados en establecer fuentes de trabajo, nueva tecnología para el campo, para elevar las condiciones de vida de su población para evitar las constantes emigraciones por la falta de condiciones mínimas para lograr el bien común.

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

- Agenda del Presidente Municipal, 1982. SAHOC.
- Almanaque del Estado de México 1990. Publicación Anual de Almanaque de México S.A., México, 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1961.
- Carpizo, Jorge. "La Constitución de 1917". Editorial Porrúa S.A., México, 1963.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa, México, 1986.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". Editorial Limusa, México, 1988.
- Encinas, Genaro. "El Régimen Municipal en México". Editorial Porrúa S.A., México, 1978.
- Folleto de Cortesía de la Asociación de Amas de Casa de Naucalpan 1990.
- Gaceta de Gobierno del Estado de México. Número 24 del tomo CL de fecha 5 de febrero de 1991.
- "Los Municipios del Estado de México". Colección: Enciclopedia de los Municipios de México, 1988. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de México.
- Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.
- Méndez Cervantes, Oscar. "La Restauración Municipal en México". México, 1942.
- Montaño, Agustín. "Manual de la Administración Municipal". Editorial Trillas, México, 1978.
- Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". UNAM., 1983.

Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. "Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México". UNAM., 1979.

Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio su evolución institucional". Banobras, México, 1981.

Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A., México, 1981.

Poery Cervantes, Ricardo. Cronista del Municipio de Naucalpan Estado de México. Folleto "Naucalpan I", publicado por la Dirección de Cultura y Bienestar Social del H. Ayuntamiento de Naucalpan. México, 1988.

Rolland, M.C. "El Desastre Municipal en la República Mexicana". Editorial Talleres y Publicaciones Rolland, México, 1951.

Ruíz Esparza, José Luis. "El Pluralismo Político y el Municipio". UNAM ENEP ACATLAN. 1990.

Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1983.

Sacristán y Martínez, Antonio. "Municipalidades de Castilla y León". Editorial Porrúa S.A., México, 1973.

Sayeg Helú, Jorge. "Introducción a la Historia Constitucional de México". UNAM ENEP ACATLAN, 1983.

Secretaría de la Presidencia, Vol. II.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A., México, 1972.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A., México, 1987.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa S.A., México, 1976.

Ugarte Cortés, Juan. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa S.A., México, 1978.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
MEXICO.
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.
BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.