

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO

Por el licenciado José OVALLE FAVELA

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

**SUMARIO:** Introducción, I. *EL MARCO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL*, 1. *Los antecedentes formativos*, 2. *El siglo XIX*, 3. *La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917*. II. *LA REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO*, 4. *La Constitución del Estado de México de 1917*, 5. *La legislación reglamentaria*, 6. *La Ley Orgánica Municipal del Estado de 1973*. III. *EL MUNICIPIO DE NETZAHUALCÓYOTL*, 7. *Los orígenes del municipio de Netzahualcóyotl*, 8. *Crecimiento demográfico, equipamiento y servicios urbanos*, 9. *El problema de la indefinición de la propiedad*, 10. *El fideicomiso de 1973: ¿una solución justa y eficaz?* 11. *Los problemas sociales y la organización municipal*. IV. *ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS*.

### *Introducción*

La exposición de este trabajo la hemos dividido en cuatro secciones. En la primera intentamos precisar, a grandes rasgos, el marco histórico-constitucional de la institución municipal en México. El estudio de la génesis y el desarrollo del municipio no es hecho con el objeto de recabar en forma exhaustiva todos los datos de la historia municipal, sino para tratar de comprender qué es y por qué es así el municipio de nuestro tiempo.

Por otro lado, el análisis de la institución municipal no puede ser formulado al margen del sistema político al que pertenece, ni prescindir de las normas constitucionales del tal sistema, ya que el municipio, como forma de descentralización política y administrativa de aquél, no es concebible, ni lógica ni materialmente, fuera del mismo. Por tanto, serán necesarias algunas referencias, así sean breves, a las reglas constitucionales que sustentan y ubican al municipio dentro del sistema político mexicano.

En la segunda sección pretendemos exponer un panorama de la legislación, tanto constitucional como ordinaria, concerniente al municipio vigente dentro del Estado de México. Particular examen merecerá, en esta sección, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de 2 de julio de 1973.

En la tercera sección nos referiremos en forma específica al municipio de Netzahualcóyotl. Entre otras cosas, aludiremos a los orígenes de este municipio, a los problemas que plantearon y plantean todavía la indefinición de la propiedad del suelo urbano, el crecimiento demográfico y la necesidad de servicios y equipamiento urbanos adecuados, así como a la forma como se han tratado de solucionar estos problemas. Aquí también procuraremos explicar el papel y la intervención real que ha tenido la organización municipal en la percepción de tales problemas y en los intentos de solución.

Por último, en la cuarta sección formularemos algunas reflexiones sobre el papel de la institución municipal en el sistema político mexicano, particularmente en relación a la satisfacción de las necesidades públicas locales y a la solución de los principales problemas sociales de la comunidad municipal.

## I. EL MARCO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

### 1. *Los antecedentes formativos*

#### 1. A) *El periodo precolombino*

Es claro que en el Derecho precolombino, el papel de mayor importancia y trascendencia correspondió al Derecho azteca. Dentro de éste, la institución que ha sido considerada como el antecedente más próximo al municipio es el *calpulli*. Esta es una expresión que ha sido utilizada con diversos significados.

*Calpulli* deriva de *calli*, que significa casa, y de *pulli* o *polli*, que quiere decir agrupación de cosas semejantes. En su significado original más preciso, *calpulli* quería decir vecindario o barrio.<sup>1</sup> Estos clanes, al decir de Margadant, "eran grupos de familias emparentadas entre ellas, viviendo bajo un sistema patrilineal, probablemente no exogámico (aunque la teoría de Bandelier, que afirma el carácter exogámico de los *calpulli*, aún encuentra defensores), y con residencia patrilocal".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Aurora ARNÁIZ AMIGO, *Antecedentes del municipio libre mexicano*, separata del núm. 216 de la "Revista de Estudios Políticos", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, p. 251.

<sup>2</sup> Cfr. Guillermo Floris MARGADANT, *Introducción a la historia del Derecho mexicano*, México, UNAM, 1971, pp. 19-20.

Sin embargo, con el mismo vocablo *calpulli* también se ha designado, por asimilación, a la circunscripción agrícola territorial que correspondía al barrio y a su organización política. Es, precisamente, la organización política de los *calpulli* lo que nos interesa como antecedente del municipio mexicano. Es en este sentido que Aurora Arnáiz sostiene que en el *calpulli* "se encuentra el embrión de la organización política suprema del municipio libre de hoy".<sup>3</sup> Por su parte, Moisés Ochoa Campos estima que el "*calpulli* es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo".<sup>4</sup>

La más alta autoridad interna de los *calpulli* fue el *consejo de ancianos*, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal fuerte, era la expresión del poder social local. Él mismo elegía los funcionarios locales, entre los cuales podemos mencionar a los siguientes:

1) El *teachcáu* o pariente mayor, electo de por vida, y con funciones similares a las del alcalde débil con consejo fuerte. En opinión de Aurora Arnáiz, el *teachcáu* "no tenía poderes personales de decisión, sino de orientación".<sup>5</sup>

2) El *tecuhtli*, el señor o el abuelo, que, al decir de Ochoa Campos, era el jefe militar del *calpulli*.<sup>6</sup> Aurora Arnáiz, en cambio, sostiene que este funcionario no era electo por el consejo de ancianos, sino que era el "delegado del poder central para las cuestiones militares y tributarias".<sup>7</sup> Ambos coinciden, sin embargo, en destacar la importancia de las atribuciones de este funcionario militar.

3) Entre otros funcionarios de menor jerarquía, podemos mencionar los *tequitlatoques* o *tequitlatos*, encargados de controlar directamente los trabajos agrícolas comunales; los *centectlapixques*, vigilantes del honor familiar; los *calpizques*, recaudadores del tributo; y los *tlacuilos*, escribanos o pintores de jeroglíficos, encargados de registrar los hechos del *calpulli*.<sup>8</sup> Había también, debido a la confusión de las funciones políticas y religiosas, sacerdotes y médicos hechiceros. El propio *calpulli* constituía, además de una unidad agrícola, militar y política, una entidad con sus propios dioses.<sup>9</sup>

La organización política local de los aztecas se proyectaba y se integraba en el sistema político general. Por una parte, la separación

<sup>3</sup> ARNÁIZ AMIGO, *op. cit.*, p. 249.

<sup>4</sup> Cfr. MOISÉS OCHOA CAMPOS, *La reforma municipal*, México, Edit. Porrúa, 1968 (2a. ed.), p. 33.

<sup>5</sup> ARNÁIZ AMIGO, *op. cit.*, p. 249.

<sup>6</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 34.

<sup>7</sup> ARNÁIZ AMIGO, *op. cit.*, p. 249.

<sup>8</sup> Cfr. ARNÁIZ AMIGO y OCHOA CAMPOS, *op. y loc. cit.*

<sup>9</sup> MARGADANT, *op. cit.*, p. 20.

de las funciones de dirección político-administrativa y militar entre el *teachcáu* y el *tecuhtli* encuentra un cierto paralelismo en la distinción entre el *tlatoani* —gobernador de la tribu— y el *tlacatecuhtli* —jefe militar—, aunque estas funciones hayan llegado a confundirse. Por otra parte, el consejo de la tribu llegó a estar integrado por los *teachcáu* y los *tecuhtli*.<sup>10</sup>

Por último, conviene subrayar que en la organización política local azteca encontramos, en cierta medida, algunos aspectos de la democracia indirecta —en la electividad de los funcionarios municipales y en la combinación de consejo fuerte con alcalde débil— y una preocupación justificada por que el *teachcáu* fuese electo en virtud de ser “el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les (parecía) para ello”.<sup>11</sup>

### I. B) *El periodo colonial*

Es de sobra conocido que la conquista emprendida por Cortés se inició, en territorio nuestro, con la fundación del municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519. Con este acto —en el que más que la expresión de una vocación democrática o municipalista es preciso ver una simple maniobra política— Cortés pudo legitimar su ruptura con Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, quien le había encargado mediante convenio, la expedición con fines solamente de exploración. Instalado el Ayuntamiento, éste declaró extinguidos los poderes que Velázquez había conferido a Cortés y concedió a éste, en nombre del Rey, la designación de capitán del Ejército y Justicia Mayor. Con razón sostiene Ochoa Campos que Cortés, “refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer Ayuntamiento en la América continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa”.<sup>12</sup>

Posteriormente, en agosto de 1521, Cortés fundó el Ayuntamiento de Coyoacán, “mientras se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlán”.<sup>13</sup> De esta manera, los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como instrumento jurídico político de dominación, como título legalizador de los conquistadores. Esta génesis de la institución municipal en el

<sup>10</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 35.

<sup>11</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 34.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 95.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 97-98.

periodo colonial, va a imprimir sus propias modalidades al municipio mexicano.

Fue el municipio castellano el que sirvió como modelo al municipio colonial mexicano. En general, en aquél había tres clases de cabildos: "el ordinario, el extraordinario y el abierto, según que sus sesiones fueran ordinarias o de fecha previamente acordada o que fueran convocadas por razones apremiantes o circunstanciales: los abiertos se caracterizaban porque en ellos participaban libre y democráticamente los vecinos del lugar".<sup>14</sup>

Se debe aclarar que en Nueva España, a diferencia de lo que ocurrió en la península —particularmente antes de la célebre batalla de Villalar de 1521 en la que los comuneros de Castilla fueron derrotados por las fuerzas del rey—, no funcionaron, por regla, los cabildos abiertos. "En Nueva España —escribió Esquivel Obregón—, salvo el caso del de Veracruz y el de León al fundarse la villa, no tenemos noticia de que se haya celebrado algún otro (cabildo abierto)...".<sup>15</sup>

Los cabildos, de manera semejante a como ocurrió con las audiencias coloniales en general, concentraban funciones tanto administrativas como legislativas —desempeñadas a través de las ordenanzas municipales— e, incluso, jurisdiccionales —ya que conocían de la segunda instancia de los juicios llevados en primera instancia ante los alcaldes.<sup>16</sup>

El número de regidores, alcaldes y funcionarios municipales fue muy variable, según el tiempo y la naturaleza del centro de población: es decir, según se tratara de ciudades metropolitanas, diocesanas o sufragáneas o de villas o lugares.<sup>17</sup> Así, por ejemplo, en la ciudad de México —ciudad metropolitana—, el Ayuntamiento, de acuerdo con las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682, estaba presidido por el *corregidor*, contaba con dos *alcaldes ordinarios* y un número variable de *regidores*.<sup>18</sup>

Bajo la dependencia del virrey, en la Nueva España la administración de las regiones fue encargada a los *gobernadores*, en las provincias, y a los *corregidores* o *alcaldes mayores*, en los distritos o ciudades.<sup>19</sup> De esta manera, los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, aunque tuvieran ingerencia en los cabildos o ayuntamientos, tenían atribuciones que rebasaban el marco estrictamente municipal. Eran nombrados por el virrey, la audiencia y, en ocasiones, la Corona.

<sup>14</sup> ARNÁIZ AMIGO, *op. cit.*, p. 236.

<sup>15</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, pp. 167-168.

<sup>16</sup> MARGADANT, *op. cit.*, p. 66.

<sup>17</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 129.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 146.

<sup>19</sup> MARGADANT, *op. cit.*, p. 64.

Los *alcaldes ordinarios* tenían esencialmente atribuciones jurisdiccionales en asuntos civiles y penales de menor cuantía, y en los lugares donde no hubiera gobernador, corregidor o alcalde mayor, tenían voto en el cabildo. Al decir de Ochoa Campos, los alcaldes ordinarios eran de elección popular.<sup>20</sup> Conviene precisar que esta función de los alcaldes ordinarios, proveniente del Derecho español, fue la más característica de estos funcionarios. En España, los alcaldes fueron sustituidos a mediados del siglo XIX, por los jueces municipales, y en México por los jueces de paz o menores. Sin embargo, se debe aclarar que todavía en la época actual en algunos Estados de la República, como es el caso de Nuevo León ("alcaldes judiciales"), Oaxaca ("alcaldes") y San Luis Potosí ("alcaldes constitucionales"), se conserva el nombre de alcalde para los juzgadores de mínima cuantía, siguiendo la tradición hispánica y colonial.<sup>21</sup>

Los *regidores* eran los consejeros municipales y, aunque en un principio fueron de elección popular, posteriormente, en virtud de la cédula real de 15 de octubre de 1522, tales cargos pasaron a ser enajenables y renunciables.<sup>22</sup> Sin duda, la legalización de ventas y renunciaciones de oficios públicos, entre los cuales no sólo se encontraba el de regidor, sino también los de escribano, alférez y alguacil mayor, fiel ejecutor, depositario general, receptor, procurador, tasador y repartidor de pleitos,<sup>23</sup> produjo un relajamiento de la vida pública municipal que, necesariamente, influyó en la cultura política mexicana.

Otros funcionarios municipales fueron los siguientes: 1) los *procuradores*, posteriormente llamados síndicos, representantes judiciales de los intereses del gobierno y de la comunidad municipal; 2) los *fieles ejecutores*, encargados de vigilar y controlar los precios, la calidad y la cantidad de los productos alimenticios; 3) los *escribanos*, con las funciones de secretarios del ayuntamiento; 4) los *alguaciles*, encargados de la policía y de las prisiones; 5) los *alféreces reales*, regidores de superior jerarquía que suplían a los alcaldes ordinarios en caso de ausencia o muerte; 6) los *depositarios o mayordomos*, especies de tesoreros, encargados de la administración de las finanzas; 7) los *fieles de la alhóndiga*, guardianes y administradores de estas instituciones, destinadas al almacenamiento de granos con el objeto de satisfacer

<sup>20</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, pp. 150 y 151.

<sup>21</sup> Cfr. JOSÉ OVALLE FAVELA, *La justicia de mínima cuantía en México y otros países de América Latina*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", núm. 30, septiembre-diciembre de 1977 (actualmente en prensa), especialmente apartados 2 y 4.

<sup>22</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 152.

<sup>23</sup> Cfr. FRANCISCO TOMÁS Y VALENTE, *Ventas y renunciaciones de oficios públicos a mediados del siglo XVII*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núms. 101-102, enero-junio de 1976, pp. 732-733.

y asegurar su abastecimiento local y evitar la especulación, y 8) los *alcaldes de la mesta*, encargados de los intereses de los ganaderos.<sup>24</sup>

Junto a los datos normativo y organizativo, conviene recoger también el económico. Los ingresos públicos locales eran, desde entonces, sumamente reducidos y uno de los motivos que se adujeron para permitir las enajenaciones de los oficios públicos municipales, fue, precisamente, la necesidad de incrementar tales ingresos. Aurora Arnáiz apunta que "la pobreza en los recursos fue característica común de los municipios hispanoamericanos; continuamente sus autoridades se quejan de la indigencia y de la imposibilidad de sufragar decorosamente las posibilidades públicas. Los vecinos se negaban a que se les aumentaran los impuestos y ayer como hoy todo el mundo se quejaba 'del descuido de las calles y de la falta de limpieza'...".<sup>25</sup>

Por lo que hemos expuesto, el municipio colonial mexicano no parece haber sido, ni podría haber sido, una institución esencialmente democrática al servicio de los intereses de la comunidad local. Pese a la adopción de fórmulas de apariencia democrática y a la introducción de cargos similares a los del municipio castellano antes de la batalla de Villalar, el municipio colonial no funcionó, las más de las veces, sino como un instrumento de las autoridades centrales, ya fuera el virrey o la audiencia, o ya fuera la Corona. No nos parece, por tanto, muy alejado de la realidad, el severo juicio de Miguel Macedo: "el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después".<sup>26</sup>

## 2. El siglo XIX

El siglo XIX fue para México, en más de un sentido, el siglo de las definiciones y de las decisiones formales, que difícilmente llegaron a la transformación de la realidad social. Pero este proceso dialéctico de elección y decisión y de desfaseamiento entre éstas y la realidad social, económica y política, es muy explicable si se toma en cuenta que el siglo XIX fue, también, el siglo del surgimiento, sobrevivencia y consolidación del Estado nacional mexicano.

<sup>24</sup> Cfr. MARGADANT, *op. cit.*, p. 66; OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, pp. 141-170.

<sup>25</sup> ARNÁIZ AMIGO, *op. cit.*, p. 236.

<sup>26</sup> Citado por Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1968 (9a. ed.), p. 152. Las situaciones excepcionales, como el caso de la actitud del Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, cuando frente a la invasión napoleónica y la abdicación del rey Carlos IV, sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía, no contradicen la apreciación de Macedo. Fueron sólo excepciones, no situaciones regulares.

El problema municipal fue abordado, así sea en forma marginal, en el debate federalista-centralista, transformado, en virtud del desarrollo histórico, en el debate liberales-conservadores. No consideramos que sea acertado el juicio de Tena Ramírez, cuando sostiene que "las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".<sup>27</sup>

Si bien el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal, de 4 de octubre del mismo año, no contuvieron disposiciones específicas sobre el municipio, el artículo 161 del segundo texto mencionado dejó en libertad a los Estados para organizar su gobierno y administración interior, sin más límite que dicha organización no se opusiese a la Constitución ni al Acta Constitutiva. Era claro que la organización municipal no sólo no se oponía a tales textos, sino que era su necesaria culminación a nivel local.

Por este motivo, los Estados de la Federación establecieron para su régimen interior la organización municipal, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>28</sup> De acuerdo con esta última Constitución, para el gobierno interior de cada pueblo debía haber un Ayuntamiento, compuesto del o los alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde (artículo 309). Los funcionarios que componían el Ayuntamiento eran electos en forma indirecta —a través de electores escogidos por los ciudadanos— (artículos 312-314), dejando de ser perpetuos y enajenables los cargos de regidores y demás permitidos anteriormente por la Corona (artículos 312-314). A los Ayuntamientos se les conferían atribuciones para la administración de las obras y los servicios públicos locales y para la formulación de los proyectos de ordenanzas que debían ser sometidas a la aprobación de las Cortes (Artículo 321). Los ayuntamientos quedaban sometidos, además, a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por lo que se refiere al manejo de los caudales públicos. (artículo 323).

Las bases de la Constitución gaditana son fácilmente localizables en las constituciones y la legislación ordinaria de los Estados. Así, por ejemplo, en la Ley dictada por el Congreso Constituyente del Estado de México para la Organización de los Cuerpos Municipales del Estado de México, de 9 de febrero de 1825, los Ayuntamientos se componían de alcaldes, síndicos y regidores, que eran nombrados mediante elección indirecta, a través de electores, para un periodo de un año (artículos 7, 12, 16 y 17). A los Ayuntamientos también se les

<sup>27</sup> TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>28</sup> OCHOA CAMPOS, *op. cit.*, p. 229

encomendaba la administración de las obras y los servicios públicos locales (artículos 69 a 84). Se concedía a los alcaldes funciones conciliadoras y jurisdiccionales en asuntos civiles y penales de escasa cuantía (artículos 50 a 54).

De esta manera, durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las constituciones y las leyes de los Estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución gaditana de 1812.

Por otro lado, aunque la Constitución de 5 de febrero de 1857 no introdujo una regulación sistemática de la institución municipal, varios de sus artículos sí hicieron alusión a tal institución y, además, el problema municipal fue abordado en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857. En éste, el diputado Castillo Velasco propuso algunas adiciones a los artículos 40 y 41 con el objeto de que se reconociera que, así como las partes de la Federación eran los Estados, las partes constitutivas de éstos eran las municipalidades. Proponía como un artículo de la Constitución el siguiente: "Que toda municipalidad de acuerdo con su consejo municipal, 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". Estimaba necesario que todo pueblo tuviera "terrenos suficientes para el uso común de los vecinos" y que los Estados los compraran si fuera preciso.<sup>29</sup>

Puede advertirse claramente el propósito del diputado Castillo Velasco de establecer, por una parte, el sistema municipal en forma obligatoria para la organización interna de los Estados, y por otra parte, de otorgarle a la institución municipal autonomía financiera, ya facultándola para decretar y recaudar los impuestos necesarios, ya dotándola de terrenos para el uso común de los vecinos.

El proyecto de Castillo Velasco, sin embargo, no fue aprobado y la Constitución sólo tuvo algunas referencias dispersas sobre el municipio. Así, por ejemplo, el artículo 31, fracción II, estableció como obligación de los mexicanos, la de "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y *municipio* en que reside...". A su vez, el artículo 36, fracción I, señaló como obligación de los ciudadanos de la República "inscribirse en el padrón de su *municipalidad*...". Y, por último, el artículo 72, fracción VI, facultó al Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, *municipales* y judiciales...".

Por tanto, es claro que si bien es cierto que la Constitución de

<sup>29</sup> *Idem*, p. 319.

1857 no estableció una regulación sistemática y detallada de la institución municipal, también lo es que las pocas disposiciones mencionadas implicaban un reconocimiento específico del régimen municipal para el gobierno interior de los Estados, las cuales impedían, sin duda, el establecimiento de un régimen diverso del municipal. Por estas razones, no es posible sostener que la Constitución de 1857 haya "olvidado la existencia de los municipios".

Las anteriores observaciones son confirmadas por el hecho de que Porfirio Díaz se haya visto precisado, para poder invalidar y en cierto sentido reemplazar el régimen municipal por el de las jefaturas políticas, a suprimir las referencias a aquél que contenía el texto original de la Constitución de 1857: la contenida en los artículos 31, fracción II, y 36, fracción I, con la reforma de 10 de junio de 1898; y la del artículo 72, fracción VI, con la reforma de 31 de octubre de 1901. De esta manera, el porfirismo suprimió todas las alusiones de la Constitución al municipio, para tratar de eliminar los obstáculos constitucionales al régimen de las jefaturas políticas, que sustentaron y afirmaron la dictadura.

Por otra parte, el hecho de que las constituciones centralistas regularan la institución municipal no es, por sí solo, una prueba de una vocación municipalista de parte de los conservadores. La regulación del régimen local en las constituciones centralistas era un hecho inevitable, toda vez que, adoptada la forma de Estado unitario, los departamentos o regiones, carentes de autonomía, no iban a poder expedir su propia Constitución local en la que previeran su régimen interior, como sí lo podían hacer los Estados en el sistema federal.

Lo que es necesario tomar en cuenta, para determinar sus supuestos méritos municipalistas, es el grado de autonomía que se concedía a los municipios y el carácter democrático o antidemocrático de la elección de los miembros del ayuntamiento. De este modo, es posible observar que en la Constitución centralista de 1836 —ilegítima por ser producto de un golpe de estado parlamentario, el cual fue alentado por los sectores clericales y militares—, los ayuntamientos, sometidos a una rígida estructura jerárquica que se inicia con el gobierno general y continúa con los gobiernos departamentales, los prefectos de los distritos y los subprefectos de los partidos, contaban con muy reducidas atribuciones administrativas (artículo 25 de la primera ley constitucionalista) y las jurisdiccionales de mínima cuantía eran asignadas a los alcaldes (artículo 26 *idem*). Y aunque se indicaba que los ayuntamientos debían ser electos popularmente (artículo 23 *idem*), debe tomarse en cuenta que sólo podían ser electos los ciudadanos que tuvieran "un capital, físico o moral, que le produzca por lo

menos quinientos pesos anuales" (artículo 24, fracción IV, *idem*); exigencia, por lo demás, acorde con las orientaciones plutocráticas del texto que, con el objeto de tratar de conservar privilegios coloniales, pretendió fallidamente crear un "Supremo Poder Conservador".

En la misma tendencia centralista y plutocrática se inscriben las Bases Orgánicas de 1843 que sometían enteramente a las "asambleas departamentales" el régimen y el funcionamiento de los municipios (artículo 134, fracciones X y XIII), sin especificar, al menos, sus bases. Y otro tanto podría decirse del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, que establecía una forma de gobierno municipal prácticamente unipersonal en manos de los alcaldes, nombrados por el Emperador o por los prefectos de los departamentos; asignaba la fijación de las contribuciones municipales al Emperador, y daba a los ayuntamientos, que debían ser electos por los pueblos en forma directa, carácter de "Consejo del municipio", sin ninguna función efectiva, y con finalidades más bien decorativas (artículos 37 a 44).

No es posible, por tanto, sostener razonablemente que las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores se hayan preocupado por "organizar y dar vida" a los municipios. Los regularon porque tenían que hacerlo, pero los sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas, les redujeron sus atribuciones y les negaron auténtico sustento democrático.

### 3. *La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917*

Como una reacción contra el régimen de las jefaturas políticas, las prefecturas, las subprefecturas y demás instituciones de las que la dictadura porfirista se valió para someter y reducir a los ayuntamientos, el municipio libre fue adoptado como una de las banderas del movimiento revolucionario de 1910-1917.

Ya desde antes de la iniciación del movimiento armado, los autores del *Programa y Manifiesto del Partido Liberal*, de 1906, habían propuesto, en sus puntos 45 y 46, la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y, en fin, el robustecimiento de la institución municipal.

El *Plan Político Social*, firmado en la sierra de Guerrero, el 18 de marzo de 1911, en apoyo del movimiento maderista, proponía, en su punto VI, la reorganización de las "municipalidades suprimidas".

Las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, de 12 de diciembre de 1914, preveían, en su artículo 2o., el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". En cumplimiento de estas adiciones, Carranza expidió el decreto número 8, de 26 de diciembre de

1914, para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857 y establecer el municipio libre como "base de su división territorial (de los Estados) y de su organización política".<sup>30</sup> Este fue el antecedente más inmediato y directo del actual artículo 115 de la Constitución de 1917.

El *Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención Revolucionaria*, de 18 de abril de 1916, propondría en su artículo 32: "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local".

Había, pues, un consenso en las diferentes facciones revolucionarias de rescatar la organización municipal y garantizarle su autonomía. Esta orientación es recogida en el Mensaje que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, dirigió al Congreso Constituyente de Querétaro, el 10. de diciembre de 1916, al presentar su proyecto de Constitución. Entre otras ideas, expresó: "El Municipio Independiente, ... 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, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...".<sup>31</sup>

El proyecto de Carranza sólo establecía que los Estados tendrían "como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".<sup>32</sup>

El problema que se plantearon y trataron de resolver los constituyentes fue el de la forma de garantizar la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, después de largos debates, fue aprobada, a causa del cansancio, la fracción II del artículo 115 en los términos propuestos por el diputado Ugarte: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". De este modo, como apunta Tena Ramírez, "la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que

<sup>30</sup> *Idem*, p. 320.

<sup>31</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México*, México, Edit. Porrúa, 1973 (5a. ed.), p. 757. Subrayado nuestro.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 797.

de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales".<sup>33</sup>

En el texto del artículo 115 constitucional aprobado, aparte de la alusión a la hacienda municipal contenida en la citada fracción II, se reconoce personalidad jurídica al municipio (fracción III), se encarga su administración a un ayuntamiento de elección popular directa y se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado (fracción I).

Otra deficiencia que Tena Ramírez observa en el artículo 115 constitucional es que se omitió indicar la forma de solucionar los conflictos entre el municipio y las autoridades del Estado.<sup>34</sup> A estas dos deficiencias normativas mencionadas, debe agregarse además otra de carácter material, producida por la concentración de los ingresos públicos en los gobiernos federal y de los Estados, en detrimento de los ingresos municipales. Esta tendencia hacia la concentración los ingresos públicos, paralela a la de la concentración de las decisiones políticas de mayor importancia y de la actividad económica, es cada vez más marcada. Así, por ejemplo, mientras que en el año de 1964, del total de los ingresos públicos nacionales que fue de \$37.834,635, excluyendo los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, correspondieron al gobierno federal \$28.976,059, o sea el 76.59%; los gobiernos estatales en conjunto en cambio percibieron solo \$7.842,245 (el 20.74%) y la totalidad de los gobiernos municipales, \$1.016,331 (el 2.68%). La clara desproporción de estos porcentajes no sólo no se acentuó, sino que se incrementó en perjuicio de los municipios para el año de 1970. En tal año, del total de los ingresos públicos nacionales, que sumaron también excluyendo al sector paraestatal \$68.328,500, correspondieron al gobierno federal \$52.092,100 (el 76.24%), a los gobiernos de los Estados \$15.207,200 (el 22.26%) y a los gobiernos municipales \$1.029,200 (el 1.5%).<sup>35</sup>

La experiencia histórica ha probado que la fórmula contenida en la fracción II del artículo 115 constitucional no sólo no ha garantizado la autonomía financiera de los municipios, sino que ha permitido una grave reducción de sus ingresos y ha propiciado su sometimiento a los gobiernos estatales. Es evidente que tal fórmula debe ser modificada. Quizá otras soluciones dadas dentro de los propios países latinoamericanos podrían ser consideradas para el municipio

<sup>33</sup> TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional...*, cit., p. 156.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 157.

<sup>35</sup> Luis UNIKEL *et alt.*, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1976, Cuadro VIII-A3, p. 439. "La delimitación de las fuentes de ingreso en las convenciones nacionales no ha favorecido a los municipios y en 30 años su participación relativa disminuyó del 5.3% al 1.5 de los ingresos totales del subsector gobierno". *Op. cit.*, p. 280.

mexicano. Así, por ejemplo, en Venezuela el artículo 31 de la Constitución específica cuáles son las contribuciones que corresponden exclusivamente a la hacienda municipal; y el artículo 10 de la Constitución brasileña autoriza a los municipios a "decretar y recaudar tributos de su competencia y a la aplicación de sus rentas".<sup>36</sup>

Es claro que si no se modifica la actual situación financiera de los municipios, cualquier otra reforma sería de escasas consecuencias prácticas.

Otro aspecto que afecta el desarrollo del municipio, y que en general concierne a todo el sistema político mexicano, es el predominio y control del partido político oficial, no sólo en los resultados, sino en todo el proceso electoral, y la consecuente ausencia de controles no oficiales sobre las elecciones y particularmente sobre sus resultados. Esta carencia de controles democráticos sobre los procesos electorales, se extiende al desempeño de los cargos municipales. En sentido inverso, en cambio, los controles políticos y jurídicos en favor de los gobiernos estatales y federales se multiplican para garantizar la plena subordinación de los funcionarios municipales. Por este sistema de controles jurídicos, políticos y económicos, se ha considerado con razón que la presidencia municipal corresponde al último peldaño del poder civil oficial.<sup>37</sup>

El artículo 115 constitucional ha sido modificado en seis ocasiones, pero sólo en cuatro de ellas se han planteado cuestiones relacionadas con los municipios. En 1933 se adicionó un párrafo a la fracción I, para introducir la regla de la no reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. En 1947 volvió a ser adicionada la fracción I, para establecer el derecho de voto —activo y pasivo— en favor de las mujeres en las elecciones municipales. En 1976, fueron adicionadas las fracciones IV y V para asignar atribuciones a los Estados y los municipios en materia de desarrollo urbano y establecer el régimen de las conurbaciones. Y más recientemente en 1977 se adicionó la fracción III para introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

Este precepto constitucional, pese a las modificaciones anotadas, requiere ser revisado cabalmente. Además de las reformas que en forma explícita han sido consideradas necesarias en este trabajo, estimamos acertada la opinión de Valencia Carmona cuando indica que la modificación de dicho texto constitucional debe perseguir, entre otros,

<sup>36</sup> Cfr. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ, *El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas*, México, UNAM, 1973, pp. 59 y 62.

<sup>37</sup> Cfr. Daniel Osorio VILLEGAS, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 26.

los siguientes objetivos: "el otorgar autonomía normativa y amplio margen selectivo de formas gubernativas a los ayuntamientos; hacer participar al pueblo de manera inmediata en la dirección del gobierno municipal; llevar a los órganos comunales personal de carácter profesional; definir que debe entenderse por asuntos comunales..."<sup>38</sup>

Por último, mencionamos mediante nota otros preceptos constitucionales que eluden, aunque no en forma sistemática y directa como lo hace el 115, a la institución municipal.<sup>39</sup>

## II. LA REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Como lo indicamos en la *Introducción*, en esta sección nos referimos primero a las disposiciones constitucionales del Estado de México sobre el municipio y después a las leyes estatales ordinarias que tienen conexión con la institución municipal; y, como dentro de tales leyes, la dedicada en forma específica al municipio es precisamente la orgánica municipal, al examen de ésta destinaremos un apartado en particular.

### 4. *La Constitución del Estado de México de 1917*

La Constitución Política del Estado de México de 8 de noviembre de 1917 contiene, como es lógico, numerosas alusiones a la institución municipal,<sup>40</sup> pero reúne las principales disposiciones sobre ésta en el libro III (artículos 133-166), bajo el rubro "De la organización política de los Municipios", y en el capítulo III (artículo 183), del título segundo del libro IV, con el epígrafa "Bases de organización de la Hacienda Pública de los Municipios".

El artículo 11 de la Constitución local dispone: "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

<sup>38</sup> Salvador VALENCIA CARMONA, *La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", núm. 6, septiembre-diciembre de 1969, p. 621.

<sup>39</sup> Cfr. artículos 30., primer párrafo; 27, fracción VI; 31, fracciones II y IV; 36, fracción V; 73, fracciones VI, XXV y XXIX; 117, fracción VIII; 123, apartado A, fracción XXV, y 130, onceavo párrafo.

<sup>40</sup> Cfr. VALENCIA CARMONA, *op. cit.*, p. 592. Puede verse también, Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955, pp. 172-181.

vigente". Se trata de un precepto que contiene una declaración general que somete las autoridades municipales a las estatales, sin tomar en cuenta que éstas y aquéllas tienen campos de actividad diversos, que no exigen necesariamente esa subordinación y mucho menos en términos tan amplios como los señalados.

El artículo 17 de la misma Constitución estatal otorga la representación jurídica del municipio al Estado, "en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado". Y entre las diversas autoridades estatales, el artículo 89, fracción XXIII, asigna esa representación jurídica al gobernador del Estado. Es indudable que estos dos preceptos contienen una limitación a la personalidad jurídica que el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal consigna en favor de los municipios; limitación que no parece muy acorde con el orden legislativo establecido en el artículo 133 de la propia Constitución Federal.

Probablemente como una expresión involuntaria del desfase entre la adopción teórica del principio de la división o separación de poderes y la concentración y confusión real del poder oficial, el artículo 133 de la Constitución local preceptúa que la "administración pública interior de los Municipios se ejercerá por los ayuntamientos, los Presidentes Municipales, los Jueces Menores Municipales y Jueces Populares". Lo que quizá se haya querido expresar en este precepto es el principio de la división de poderes, llevado al nivel municipal: el "poder legislativo municipal" correspondería, de acuerdo a esta interpretación, al ayuntamiento como órgano deliberante (arts. 135, 142, 143, 145 y 149); el "poder ejecutivo municipal", al presidente municipal, como ejecutor de las reglas y disposiciones del ayuntamiento (art. 155); y el "poder judicial municipal" a los jueces menores municipales y a los jueces populares (art. 157). Esta idea es ratificada por el artículo 134, similar al segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución Federal; el primero prescribe que "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". Curiosamente, a los constituyentes del Estado de México no les pareció necesario prohibir a los órganos jurisdiccionales desempeñar las atribuciones de los ayuntamientos o de los presidentes municipales.

Es claro que si este principio de la división de poderes, formulado inicialmente por Montesquieu e interpretado de muy diversas maneras,<sup>41</sup> no se ha podido aplicar cabalmente a nivel federal,<sup>42</sup> y menos

<sup>41</sup> Cfr., entre otros, Louis ALTHUSSER, *Montesquieu: La política y la historia*, trad. de María Ester Benítez, Barcelona, Ediciones Ariel, 1974 (2a. ed.), y Ernesto PE-  
DRAZ PENSALVA, *La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montes-*

todavía a nivel estatal, resulta de muy difícil implementación a nivel municipal. Por una parte, la tendencia general a la concentración del poder en el Ejecutivo también se proyecta hacia la organización municipal, reforzando la posición del presidente municipal. A su vez, el ayuntamiento cuenta con un ámbito muy reducido para "legislar" a través de bandos de muy limitada importancia práctica. En el renglón jurisdiccional, la competencia de los juzgados menores municipales y populares es, como veremos, de menor cuantía, y los asuntos de mayor valor y más importancia son atribuidos a los juzgados de primera instancia distribuidos en distritos judiciales en todo el Estado. Con todo, los mismos juzgados menores municipales y los populares dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como lo indican los artículos 59 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Como en general las demás disposiciones constitucionales hacen remisión expresa a la Ley Orgánica Municipal, examinaremos la organización del gobierno municipal en el apartado dedicado a dicha Ley.

### 5. La legislación reglamentaria

Aparte de la Ley destinada específicamente a la organización de los municipios, diversas disposiciones legislativas regulan algunas cuestiones municipales.

5. A) En primer término, para el *proceso de elección* de los presidentes municipales, regidores y síndicos, todos ellos miembros de los ayuntamientos, rige la *Ley Electoral del Estado de México*, de 17 de enero de 1975.<sup>43</sup> La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso de elección de miembros de los ayuntamientos corresponde a los comités municipales electorales, integrados por tres comisionados designados por la Comisión Estatal Electoral y uno por cada partido político (Arts. 67 y 68). La integración muestra, desde luego, el predominio y control del gobierno estatal, ya que la comisión estatal electoral se integra por dos comisionados del Ejecutivo local, uno del legislativo y otro de cada partido político. Regularmente el gobernador del Estado tendrá el control de la mayoría de los miembros de dicha comisión; es decir, de sus dos comisionados, del comisionado del legislativo y del

*quieu*, en "Revista de Derecho Procesal Iberoamericana", Madrid, núm. 4 de 1976, pp. 905-943.

<sup>42</sup> Cfr. Héctor FIX-ZAMUDIO, *Acerca del valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917*, en "Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado", núms. 58-59.

<sup>43</sup> "Gaceta del Gobierno del Estado de México" (GGEM, en lo sucesivo), de 18-I-1975, sección segunda.

que corresponda al partido oficial. Uno de los comisionados del Ejecutivo local preside la comisión, (art. 54) Con todo, la calificación de los resultados de la elección de los miembros de los ayuntamientos, no queda a cargo de los comités municipales, sino de la comisión estatal electoral (arts. 60, fracción XXII, y 187).

5. B) Los *ingresos y egresos* de los ayuntamientos son regulados por la *Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México* y los *Presupuestos de Egresos de los Municipios*, los cuales deben ser aprobados cada año por la Legislatura del Estado y cuya iniciativa formula el gobernador. Aparte de estas dos disposiciones legislativas, también existe una *Ley de la Hacienda Municipal del Estado*, que regula detalladamente las diversas contribuciones que corresponden a la hacienda municipal.

5. C) También los municipios tienen intervención en la nueva regulación del *desarrollo urbano*. Como ya hemos indicado, en virtud de la reforma constitucional de 1976, el artículo 115 de la Constitución Federal fue adicionado con dos fracciones, la IV y la V, con el objeto de facultar a los Estados y municipios para que, en el ámbito de sus competencias, expidiesen las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarias para cumplir con los fines de "ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras y agua, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población", según indica el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, también reformado.<sup>44</sup> En la fracción V del artículo 115 se previó la creación de las *Comisiones de Desarrollo Urbano de las Zonas Conurbadas*.

i) La *Ley General de Asentamientos Humanos*, de 20 de mayo de 1976,<sup>45</sup> que es la ley federal reglamentaria de la citada reforma constitucional, prevé la elaboración de un plan nacional de desarrollo urbano y de planes de desarrollo urbano estatales, municipales y de ordenación de las zonas conurbadas (art. 4). La elaboración del plan nacional corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con el apoyo de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, y su aprobación al presidente de la República (art. 14). Para la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales, se prevé, como necesaria, la participación de los ayuntamientos (art. 16, fracción I, inciso a). Y se deja a las leyes estatales la determinación de la autoridad —el gobierno estatal o los ayuntamientos— a la que corresponda expedir las regulaciones urbanas de la propiedad: es de-

<sup>44</sup> Cfr. José OVALLE FAVELA, *La nueva legislación sobre desarrollo urbano*, en "Comercio Exterior", vol. 26, núm. 10, octubre de 1976, pp. 1157-1163.

<sup>45</sup> "Diario Oficial de la Federación" (DOF en lo sucesivo) de 26V 1976.

cir, las declaraciones sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios [inciso d) del artículo y la fracción citados].

Por otro lado, la Ley General de Asentamientos Humanos define la conurbación, siguiendo al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, como el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, pero agrega que esa unidad debe ser también económica y social. Cuando la conurbación se presenta entre dos centros de población pertenecientes a dos o más Estados, como lo prevé la citada fracción V del artículo 115 de la Constitución, la elaboración y revisión del plan de ordenación de la zona conurbada se encarga a una comisión especial, integrada por representantes de los gobiernos de los municipios, los Estados y la Federación y presidida por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En este caso, el plan de ordenación de la zona conurbada debe ser aprobado por el presidente de la República (art. 24 y 25).

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la zona de conurbación es "el área circular generada por una radio de 30 km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes". Sin embargo, el segundo párrafo del citado artículo 21 prevé que los gobiernos municipales y estatales podrán acordar con el federal, en los casos que le consideren necesario para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor de la mencionada área circular.

El 5 de octubre de 1976 fue expedido el decreto por el cual se constituyó la *Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de la Ciudad de México*.<sup>46</sup> El espacio cuyo control corresponde a esta Comisión comprende las 16 delegaciones político-administrativas en que se divide el Distrito Federal y 86 municipios de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. En los considerados del decreto que constituyó esta Comisión, se reconoce que "es urgente planear, controlar y *desalentar* el crecimiento tanto económico y social, como físico-geográfico de la ciudad de México". Esta Comisión quedó integrada por el jefe del Departamento del Distrito Federal, los gobernadores de los Estados de Hidalgo, México, Morelos y Puebla, por los presidentes de los municipios incluidos, por todos los delegados del Departamento del Distrito Federal y, de acuerdo con el decreto presidencia reformatorio de 8 de junio de 1977,<sup>47</sup> por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien preside dicha Comisión.

ii) La *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México* de 31 de

<sup>46</sup> GGEM de 1-II-1977, sección tercera.

<sup>47</sup> DOF de 6-X-1976.

enero de 1977,<sup>48</sup> probablemente una de las mejores leyes estatales sobre la materia, faculta a los municipios para: 1) Concordar los planes municipales con los planes nacional, estatal, parciales, especiales y de zona conurbada; 2) Ordenar la publicación de las declaratorias de reserva, provisiones, usos y destinos a nivel municipal; 3) autorizar en inmuebles de propiedad municipal la constitución del derecho de superficie; 4) decidir sobre autorizaciones, permisos y licencias para la utilización del suelo urbano, de acuerdo a la Ley y a los planes, y 5) formular los reglamentos municipales congruentes con el planeamiento y la ordenación del suelo (art. 8).

La elaboración, aprobación, ejecución y revisión del plan estatal de desarrollo urbano y de los planes estatales especiales y parciales es atribuida al Ejecutivo del Estado, quien es auxiliado por el *Consejo Estatal de Planeamiento y Desarrollo Urbano* (arts. 3 y 7, fracción VII). Los planes municipales de desarrollo urbano corresponden a los Ayuntamientos, los cuales son auxiliados por las *Comisiones de Planificación y Desarrollo* (arts. 5 y 8). Y las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos, son atribuidas al Ejecutivo del Estado, quien deberá oír la opinión del ayuntamiento correspondiente (art. 44).

5. D). Por último, debemos aludir, dentro de ese apartado, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México*, de 29 de enero de 1975.<sup>49</sup> En esta Ley se consideran como auxiliares de la Administración de Justicia a los presidentes municipales (arts. 4º, fracción I) y se regula la integración, funcionamiento y competencia de los juzgados menores municipales y populares. Los jueces menores municipales deben ser electos popularmente por un periodo de tres años, coincidente con el del ayuntamiento, pero dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado (arts. 56, 57 y 59). Tienen competencia tanto civil, para asuntos con cuantía hasta de mil pesos, y penal para delitos con pena no privativa de libertad o privativa por seis meses o dos años —según si el juez es lego o letrado— (art. 65). Los juzgados populares se integran cada uno con tres jueces nombrados por el ayuntamiento para un periodo también de tres años, aunque funcionalmente dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado (arts. 69, 70 y 74). Tienen competencia para conocer de asuntos civiles hasta por cien pesos y de las faltas al Bando municipal (art. 79).

#### 6. *La Ley Orgánica Municipal del Estado de México*

La elaboración y promulgación de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, de 2 de julio de 1973,<sup>50</sup> significó, sin duda, un serio

<sup>48</sup> DOF de 16-VI-1977.

<sup>49</sup> GGEM de 30-I-1975, sección quinta.

<sup>50</sup> GGEM de 18-VII-1973, sección tercera.

esfuerzo por lograr una adecuada sistematización de las disposiciones legislativas sobre la organización municipal y por proporcionar a los municipios los instrumentos legales para modernizar su administración. Pese a su orientación modernizadora, la Ley se adscribe a la tendencia centralizadora y acentúa la intervención de los órganos estatales en la esfera municipal.

A continuación examinaremos las principales disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, agrupándolas en incisos concernientes a la entidad municipal, su gobierno, su patrimonio, los servicios públicos, los actos administrativos y las relaciones entre los municipios y el gobierno del Estado.

#### 6. A) *La entidad municipal*

De acuerdo con lo que dispone la fracción III del artículo 115 constitucional, la Ley dota de personalidad jurídica a los municipios (art. 1º).

El territorio del Estado se fracciona en 121 municipios (art. 3º), dentro de cada cual se asigna a la autoridad municipal "competencia plena y exclusiva" para su organización política y administrativa, en los términos de la propia Ley (artículo 5º). Sin embargo, no se precisan los límites del territorio de los municipios, señalándose simplemente que aquél "comprenderá los límites de la extensión reconocida" (art. 17). Internamente los municipios pueden subdividirse en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, con la extensión y límites que ellos mismos fijen (art. 18).

Los centros de población de los municipios son clasificados por categorías, según su importancia: ciudades (de 25 mil habitantes o más), villas (de 5 a 25 mil habitantes), pueblos (de mil a 5 mil) y rancherías (menos de mil) (art. 19).

Con respecto a la población, se establecen las circunstancias por las cuales se adquiere y pierde la relación de vecindad con el municipio (art. 21), así como los derechos y obligaciones derivados de esa relación (art. 23). Así como el concepto de vecindad se asocia con la idea de domicilio, el de habitante es vinculado con la idea de residencia, así sea ésta transitoria; en todo caso, vecinos y habitantes quedan sometidos a la competencia territorial de las autoridades municipales (arts. 22 y 24).

#### 6. B) *El gobierno municipal*

Vamos a tratar de analizar las normas relativas al gobierno municipal, clasificando los órganos que lo componen en órganos de gobierno, órganos administrativos y órganos de consulta.

i) *Los órganos de gobierno*

Acorde con el texto de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, la Ley encomienda la administración municipal a los *ayuntamientos* de elección popular directa, y prescribe el carácter inmediato de las relaciones entre aquellos y el gobierno del Estado (art. 25).

Los ayuntamientos son elegibles por periodos de tres años y se integran por un presidente, cinco regidores y un síndico. En los municipios que tengan una población que exceda de 150 mil habitantes, el número de regidores se aumenta a siete (art. 26).

La ley prevé la designación de ayuntamientos provisionales (art. 34), para cuando no se lleve a cabo la elección respectiva o ésta sea declarada nula, y de ayuntamientos sustitutos, para cuando por causas posteriores el ayuntamiento se quede sin miembros (art. 35). En ambos casos, la designación es realizada por la Legislatura local o la Diputación Permanente, en su caso, a propuesta del Gobernador del Estado.

Las atribuciones de los ayuntamientos las señala el artículo 42, y las podemos agrupar en seis órdenes:

a) *reglamentarias*, que comprenden la formulación del Bando y los reglamentos municipales (I y II);

b) relativas a los *servicios públicos*, su concesión o municipalización (IV, XII y XX);

c) *gubernativas*, que incluyen la división del territorio municipal; el otorgamiento de categorías y denominaciones políticas a los centros de población; la convocatoria a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y de los delegados municipales, y la celebración de "convenios de colaboración" con otros municipios de la entidad, el Estado o los particulares (II, III, IX y XV).

d) *administrativas*, que se refieren a la creación de los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo; la designación del secretario, el tesorero y los jefes de departamento, a propuesta del presidente municipal; la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra actos del presidente o del propio ayuntamiento; la sujeción de los empleados al régimen de seguridad social estatal; el nombramiento de los jueces populares y en general, la promoción de las medidas administrativas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones (V, XIII, XVIII, XIX, XXI y XII), y

e) *financieras*, que comprenden la formulación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos y la administración de su hacienda (XIV y XVI).

Una nueva modalidad que la Ley Orgánica contempla para el fun-

cionamiento de los ayuntamientos, consiste en la formulación de *planes y programas de desarrollo municipal*. Estos deben formularse necesariamente, cuando se trate de: a) creación, expansión, desarrollo, reestructuración y regeneración de zonas urbanas, y b) establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos (art. 7°). Los municipios también pueden formular y ejecutar planes para la conservación y fomento de su patrimonio histórico y artístico, y sus "bellezas naturales y zonas típicas", así como para el mejoramiento del medio ambiental urbano y rural (art. 14).

Por otra parte, la propia Ley establece el contenido mínimo de los planes y programas de desarrollo: los objetivos, los procedimientos, los recursos financieros y los estudios y elementos técnicos (art. 8°).

La ejecución de planes y programas de desarrollo puede ser encomendada por los ayuntamientos a las *Comisiones de Planificación y Desarrollo* (arts. 12, 27, fracción I, y 62), de las que se hablará en el subinciso III).

También se faculta a los ayuntamientos para aprobar, impulsar y, en su caso, ejecutar *planes federales y estatales* tanto de *desarrollo agropecuario y forestal*, como de *salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario*. (art. 42, fracciones XX Bis y XXI Bis). Para este objeto se crean las comisiones consultivas que también señalaremos el subinciso III).

Pasamos ahora a analizar las atribuciones que tiene, por separado, cada uno de los miembros del ayuntamiento.

El *presidente municipal* es caracterizado como "el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento", y entre las atribuciones que se asignan con ese carácter, pueden mencionarse las siguientes:

a) *Presidir y dirigir las sesiones* del ayuntamiento; convocarlo a sesiones extraordinarias; proponerle los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamento; celebrar en nombre y por acuerdo del mismo los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos, y representarlo jurídicamente en sustitución del síndico (art. 44, fracciones III, V, VI, XI y 47);

b) *Vigilar la integración y el funcionamiento* de los departamentos administrativos, Consejos de Colaboración, comisiones municipales y demás dependencias, así como la recaudación y la inversión de los respectivos fondos municipales, autorizando las órdenes de pago respectivas (art. 44, fracciones VII, VIII, IX X, XII y XIX, y

c) *Promulgar y publicar el Bando municipal* y las disposiciones de carácter general aprobadas por el ayuntamiento, e informar a éste de la forma en que ha cumplido los acuerdos y del estado que guarda la administración municipal (art. 44, fracciones I, II, XV y XVI).

Para el cumplimiento de sus atribuciones se faculta al presidente

municipal para que se auxilie de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias (art. 46).

Por lo que se refiere al *sindico*, se le asignan las atribuciones que tradicionalmente han correspondido a este funcionario municipal:

a) La *representación y asesoría jurídica* del municipio (art. 48, fracciones I, II, y III);

b) La *vigilancia de los recursos financieros* municipales (idem, fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI);

c) El *control administrativo de los bienes muebles e inmuebles* municipales (idem, XIII, XIV y XV), y

d) La *suplencia de los Agentes del Ministerio Público* durante las primeras diligencias de averiguación y el control de las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados locales (idem, XII y XVII).

Por su parte, los *regidores* son funcionarios que actúan fundamentalmente dentro del ayuntamiento, fuera del cual cuentan con pocas atribuciones, como no sean las de suplir las faltas temporales del presidente municipal o las de formar parte de las comisiones que designe dicho funcionario. Además, los regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la conservación, desarrollo y fomento agropecuario y del ramo de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario (art. 50).

Para mantener "el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar donde actúen", los ayuntamientos se pueden auxiliar de *delegados, subdelegados, jefes de sector o sección y jefes de manzana* (arts. 55 y 56). Los delegados y subdelegados son designados por votación de los vecinos, dentro de la terna que les somete el ayuntamiento, y los jefes de sección o sector y de manzana los nombra directamente el ayuntamiento (arts. 58 y 59).

La Ley reglamenta también los llamados *Consejos de Colaboración Municipal*, que constituyen verdaderos órganos de autoridad, ya que los Ayuntamientos les pueden encomendar "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 de México y sus Municipios" (art. 69). Estos órganos, que se integran con tres o más vecinos elegidos en la forma que señale el ayuntamiento, también pueden coadyuvar en la formulación y ejecución de los planes y programas municipales (arts. 65, 66 y 67).

## ii) *Los órganos administrativos*

Dentro de esta categoría de órganos municipales, quedan comprendidas la *secretaría* y la *tesorería*, la primera con atribuciones administrativas en general (correspondencia, actas, expedición de copias, au-

torización de documentos oficiales, etcétera: artículo 73) y la segunda con funciones fiscales y contables (art. 79). Se establece como regla general que la tesorería es el único órgano encargado de la recaudación de ingresos y de las erogaciones municipales (art. 76).

### iii) *Los órganos de consulta*

Para el estudio y resolución de los problemas municipales, los ayuntamientos pueden designar comisiones de carácter consultivo, entre las que la Ley orgánica menciona: a) la de *Gobernación y Seguridad Pública*; b) la de *Hacienda*; c) la de *Conservación, desarrollo y fomento agropecuario y forestal*, y d) la de *Salubridad y mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario*. El ayuntamiento también puede designar otras comisiones que sean necesarias (arts. 51, 52, 53 y 54).

Como órgano de consulta especial, la Ley crea las *Comisiones de Planificación y Desarrollo* para auxiliar a los ayuntamientos en lo relativo a la elaboración de planes y programas municipales y al mejoramiento de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos (arts. 61, 62, 63 y 64). La función de estas Comisiones ha adquirido particular importancia con motivo de la regulación sobre desarrollo urbano.

### 6. c) *El patrimonio municipal*

El artículo 74 señala la composición de la hacienda municipal:

a) Bienes muebles a inmuebles propiedad del municipio, catalogándolos como de dominio público —de uso común o destinados a un servicio público— y de dominio privado (I, II, III y IV).

c) Contribuciones municipales y participaciones federales y estatales (VII y IX).

### 6 D) *Los servicios públicos*

Es indudable que una de las funciones primordiales de las autoridades municipales consiste en la prestación de los servicios públicos locales. Generalmente, el ciudadano común estima el desempeño de sus autoridades locales en función de la eficacia con que atienden los servicios públicos.

La Ley no contiene un concepto de lo que debe entenderse por servicio público aunque menciona en su artículo 83 once de los servicios que están a cargo de los municipios.

La prestación de los servicios públicos la puede realizar el ayuntamiento directamente o concesionándola a particulares; sin embargo, se

exceptúa del régimen de concesión, los servicios de seguridad pública y de alumbrado. Estas dos limitaciones a la concesión de los servicios públicos locales, aparecen como insuficientes, si se considera que actualmente la tendencia se orienta hacia la prestación directa de los servicios públicos.<sup>51</sup>

El título séptimo de la Ley contiene las normas relativas al otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones de los servicios públicos y al procedimiento de municipalización (arts. 118-132).

Por último, en relación a lo que la Ley considera servicio público de "seguridad pública", es conveniente destacar que, pese a que establece que los presidentes municipales son los jefes inmediatos de los cuerpos de policía, el gobernador del Estado es el que designa, a través de la Dirección de Seguridad Pública y de Tránsito, a sus comandantes y además tiene el "mando inmediato" de los cuerpos de policía del lugar donde reside transitoria o permanentemente (arts. 103 y 104). Para asegurar el régimen centralizado de los cuerpos de policía, se consigna que éstos dependerán de la Dirección de Seguridad Pública y de Tránsito, "en todo lo relacionado a la función, organización y dirección técnica" de los mismos (art. 106).

#### 6. E) *Los actos administrativos*

No sólo la Legislatura del Estado interviene en lo relativo a determinar las contribuciones que deben formar la hacienda municipal, tal como lo prescribe la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal; la Ley Orgánica extiende esa intervención del órgano legislativo estatal en la esfera municipal, al exigir a los ayuntamientos la autorización de aquél, para realizar un buen número de actos administrativos, entre los que podemos mencionar: a) La obtención de empréstitos (art. 90, fracción I; b) la enajenación de bienes inmuebles, así como su cambio de destino y desafectación del servicio público (idem,

<sup>51</sup> Cfr. Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955, pp. 172-181; VALENCIA CARMONA, *op. cit.*, p. 592. En el mismo sentido, resultan interesantes las conclusiones del Congreso de La Habana, que citan —sin indicación de fecha— Carrillo Flores y otros autores: "PRIMERO: Que conviene orientar la actividad de los poderes públicos, Municipios, Estados o Estado federal, hacia la prestación directa de los servicios públicos. SEGUNDO: Que para los grandes centros urbanos es más conveniente el sistema de corporación o ente autónomo estatal o municipal. TERCERO: Que en las pequeñas ciudades las experiencias recogidas aconsejan indistintamente la municipalización o el establecimiento de consorcios mixtos con las cooperativas de vecinos". Cfr. Antonio CARRILLO FLORES, Manuel BARTLETT, Antonio MARTÍNEZ BÁEZ, Gustavo R. VELASCO y Fernando SASTRÍAS, *Bases para un proyecto de ley municipal*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", México, enero-marzo de 1946, núm. 29, pp. 44 y 45.

II, V y VI); c) el cambio de categoría política de los centros de po- arrendamiento de sus bienes propios, la celebración de contratos de blación, (VIII), y d) cuando exceden de la gestión del ayuntamiento: el administración de obras y de prestación de servicios públicos y la for- mulación de planes y programas de desarrollo (III, IV y VII).

La propia Ley establece reglas específicas en relación a la enejena- ción de sus bienes (arts. 92 y 93); la celebración de contratos de ad- ministración de obras y de prestación de servicios públicos (art. 94); de arrendamiento (art. 95); el cambio de destino o la desafectación de inmuebles del dominio público (art. 96); la prohibición de donaciones de bienes municipales (art. 97), y el establecimiento de un área de reserva urbana (art. 98 y 99). Como es lógico, se establece la nulidad absoluta de los actos realizados en contravención de dichas reglas (art. 100), aunque no se precisa el órgano competente para declarar esa nulidad.

En relación a los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas por órganos incompetentes, o dictados por error, dolo o violencia en perjuicio de los derechos del municipio sobre sus bienes de dominio, se faculta a los ayuntamientos para anularlos administra- tivamente, previa audiencia de los interesados (art. 101).

Por otra parte, para la impugnación de los actos administrativos se establecen dos recursos: el de revocación, que se formula ante la mis- ma autoridad que realiza el acto impugnado, y el de revisión, que se interpone ante el ayuntamiento, exclusivamente contra actos de pre- sidente municipal (arts. 113 a 117).

Cabe observar que como la Ley no prevé la suspensión de los actos impugnados, no es necesario agotar estos recursos para interponer el juicio de amparo indirecto contra dichos actos, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal.

#### 6. F) *Las relaciones entre los municipios y el Estado*

La Ley Orgánica recoge el contenido de los artículos 11, 17 y 89, fracción XXIII de la Constitución local: el artículo 150 otorga la re- presentación jurídica del municipio al Ejecutivo del Estado en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la entidad, y el artículo 43, fracción V, prohíbe a los ayuntamientos tratar directa- mente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su mu- nicipio.

La misma Ley extiende la intervención de los órganos estatales a otras materias, generalmente mediante iniciativa del Ejecutivo y deci- sión del Legislativo, como en los siguientes casos: a) designación de

ayuntamientos provisionales y substitutos (arts. 32 a 35), y b) inhabilitación y remoción de los miembros del ayuntamiento (arts. 142 a 145).

Otras veces esa intervención se atribuye solamente al órgano legislativo estatal. Además de los casos citados en el inciso e), podemos agregar los siguientes: a) el cambio de residencia del ayuntamiento, dentro del municipio (art. 38), y b) la concesión de servicios públicos, cuando excede a la gestión del ayuntamiento o afecta bienes inmuebles municipales (art. 87). Por último, también se atribuyen al Ejecutivo del Estado facultades de intervención como en lo relativo a la inspección de la hacienda municipal (art. 80).

Otra forma de intervención estatal la constituye la "asesoría" que el Ejecutivo del Estado debe proporcionar a los ayuntamientos, cuando éstos la soliciten (art. 151).

Respecto a las relaciones entre los municipios, la Ley prevé la celebración de convenios de coordinación, para solucionar necesidades comunes, pero aun en este caso, los ayuntamientos deben remitir esos convenios "a la Legislatura local para su aprobación a través del Ejecutivo" (arts. 6º y 42, fracción XV).

De esta manera, como contrapartida a la buena técnica con que está elaborada la Ley Orgánica, a la estructuración de una organización administrativa amplia y a la previsión de planes y programas de desarrollo municipal, encontramos una acentuada intervención estatal en la esfera municipal, que hace más difícil alcanzar el propósito del Constituyente de Querétaro, de dotar de una autonomía real a los municipios.

### III. EL MUNICIPIO DE NETZAHUALCOYOTL

#### *7. Los orígenes del municipio de Netzahualcóyotl*

Sobre las partes sur y sureste de los terrenos desecados del ex-vaso del Lago de Texcoco, entre los límites señalados por el Bordo Xochiaca y la carretera México-Puebla, empezaron a establecer sus casas, aproximadamente alrededor de 1945, los primeros habitantes de lo que en un principio se llamaría "Colonias del vaso de Texcoco", y que posteriormente recibiría el nombre de Ciudad Netzahualcóyotl.

Impulsadas por la carencia de fuentes de trabajo en el interior de la República —sobre todo en el campo—, e impedidas de tener una vivienda en la ciudad de México —salarios bajísimos y rentas elevadas—, numerosas personas fueron poblando este lugar, todavía inhabitado hasta 1940. Influyó también en el surgimiento y crecimiento de este

centro de población, la prohibición decretada en 1945 por el Departamento del Distrito Federal para el establecimiento de nuevos fraccionamientos. Las primeras colonias autorizadas por el gobierno del Estado de México fueron las llamadas "México", "El Sol" —ubicada arriba del Bordo Xochiaca— y "Estado de México". Para 1962, las "Colonias del Vaso de Tescoco" contaban con 62,000 habitantes.<sup>52</sup>

Por decreto número 93 de la Legislatura del Estado de México, promulgado el 18 de abril de 1963,<sup>53</sup> se erigió el municipio de Netzahualcóyotl, segregando parte de los municipios de Chimalhuacán, Los Reyes la Paz, Texcoco, Ecatepec y Atenco. Se designó como cabecera del nuevo municipio al centro de población compuesto por las "Colonias del Vaso de Texcoco", elevado a la categoría política de ciudad, con el nombre de "Ciudad Netzahualcóyotl". El decreto entró en vigor el 1º de enero de 1964.

En la Ley Orgánica Municipal de 1973 se menciona a Netzahualcóyotl como municipio del Estado, en el artículo 3º. De acuerdo con lo previsto en los artículos 42, fracción I, 133, 134 y tercero transitorio de dicha ley, el Ayuntamiento del municipio de Netzahualcóyotl expidió su Bando municipal el 5 de septiembre de 1974. A él nos referiremos más adelante.

#### 8. Crecimiento demográfico, equipamiento y servicios urbanos.

A causa del incremento de las migraciones del interior de la República al área metropolitana de la ciudad de México y a la elevada tasa de crecimiento natural (5.1)<sup>54</sup>, la población del municipio de Netzahualcóyotl alcanzó para 1970 el número de 651 mil habitantes, con una tasa de crecimiento entre 1960 y 1970 de 26%, la más alta de todo el país.<sup>55</sup> Para 1973 su población era estimada en 940 mil habitantes y se calcula que para 1980 llegará a los dos millones de habitantes.<sup>56</sup> Actualmente se compone el municipio de 54 colonias.

El poblamiento de Netzahualcóyotl no respondió a una planeación previa. Fueron las necesidades de los colonos, el afán de ganancia de los fraccionadores y la pasividad de los gobiernos federal y sobre todo

<sup>52</sup> Cfr. MARTÍN DE LA ROSA, *Netzahualcóyotl: Un fenómeno*, Colección Testimonios del Fondo, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 5; Gobierno del Estado de México, *Netzahualcóyotl (Monografía)*, Toluca de Lerdo, México, 1973, pp. 13 y 14.

<sup>53</sup> GGEM de 20-IV-1963, sección primera.

<sup>54</sup> DE LA ROSA, *ob. y loc. cit.*

<sup>55</sup> Cfr. LUIS UNIKEL, *La dinámica del crecimiento de la ciudad de México*, en "Ensayos sobre el desarrollo urbano de México", México, Secretaría de Educación Pública, Colección Sepsetentas, núm. 143, pp. 190-191, cuadro 3.

<sup>56</sup> Cfr. DE LA ROSA, *ob. y loc. cit.*

estatal, los factores principales que ocurrieron al crecimiento irregular de este centro de población.

A pesar de las obligaciones de introducir servicios urbanos en los lotes fraccionados y vendidos, establecidas tanto en la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México de 10 de diciembre de 1958<sup>57</sup> —particularmente en el artículo 5º, fracciones IV, V, VI y VII—, cuando en las autorizaciones para fraccionar y en los mismos contratos de compraventa, los fraccionadores regularmente no realizaron satisfactoriamente las obras de urbanización. “En 1971 —afirma De la Rosa— el 44% de la población carecía de agua, en 1968 el 54% carecía de drenaje y el que existía en algunas colonias era tan inservible que cuando se instaló el nuevo sistema hubo de cambiar la antigua red en su totalidad. En 1964 sólo nueve colonias, que daban cabida al 47% de la población tenían luz eléctrica, de la cual el 31% era ‘clandestina’”.<sup>58</sup> No había servicios de salubridad, de atención médica, limpieza, panteón, alumbrado, etcétera. Los servicios de seguridad pública eran sumamente deficientes y no eran considerados a la disposición de los colonos, sino más bien a la de los fraccionadores, para el cobro —ilícito— de los pagos mensuales.

Desde el punto de vista de los colonos, ellos habían comprado un lote que debía estar urbanizado, pero habitaban terrenos salitrosos, sometidos a constantes inundaciones y carentes o con muy escasos y deficientes servicios urbanos. En cambio, desde el punto de vista de los fraccionadores, Netzahualcóyotl era un gran negocio: mínima inversión, ninguna obligación exigida y máximas ganancias.

### 9. *El problema de la indefinición de la propiedad*

Junto a los problemas producidos por la carencia o insuficiencia de los servicios urbanos, existía otro, igualmente grave: el de la indefinición de la propiedad.

Aunque los fraccionadores, por regla, habían obtenido autorización para fraccionar, el origen de su propiedad era, por lo menos, muy cuestionable. Se discutía si los terrenos en los cuales se asentaba el municipio de Netzahualcóyotl eran de propiedad pública, de propiedad social o de propiedad privada.

Por una parte, esos terrenos provenían de la desecación del Lago de Texcoco y este origen les daba carácter de terrenos baldíos o nacionales, de propiedad del gobierno federal, conforme a la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, de 1951. Si bien es cierto que en la tercera década de este siglo, la Secretaría de Agricultura y

<sup>57</sup> GGEM de 20-XII-1958.

<sup>58</sup> Cfr. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 8.

Fomento de entonces había enajenado diversos lotes de esos terrenos desecados para que se destinaran a la explotación agrícola, el general Cárdenas, considerando que los compradores no habían cumplido sus obligaciones, declaró nulas tales enajenaciones en 1933 y 1934. Y aunque algunos adquirentes afectados solicitaron y obtuvieron el amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra los decretos del presidente, la mayoría de ellos no lo hizo y, en consecuencia, sus lotes regresaron al dominio del gobierno federal. En todo caso, a pesar de los amparos —concedidos únicamente para el efecto de que se respetara la garantía de audiencia—, era claro que los adquirentes no cumplieron nunca con sus obligaciones de explotar sus lotes para fines agrícolas.

Por otra parte, los comuneros de Santa María Chimalhuacán habían presentado ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, una solicitud para que se les reconocieran sus derechos de propiedad comunal sobre la parte sur de los terrenos desecados del Lago de Texcoco, aduciendo títulos de común repartimiento expedidos por el Jefe Político de Texcoco en los últimos años del siglo pasado. Su reclamación se encontraba en trámite para 1973.

Por último, los fraccionadores se ostentaban como propietarios con diversos títulos. Es claro que aquellos que tenían títulos de propiedad expedidos por el gobierno federal —antes de 1933 con amparo y después de 1934 aún sin amparo— podían ser considerados como propietarios legítimos, independientemente de los problemas que podrían plantearse con los comuneros. Pero fuera de este supuesto, la propiedad de los demás fraccionadores era muy discutible, cuando no abiertamente ilegítima, como en el caso de las Colonias “Estado de México”, “Del Sol” y otras cuyos antecedentes de “propiedad” eran unos procedimientos de información *ad perpetuam* que, por recaer sobre terrenos nacionales, eran completamente nulos. Además, el hecho de que se les hubiera otorgado autorización para fraccionar no podía, de ninguna manera, convalidar una propiedad ilegítima, ya que las autoridades encargadas de otorgar esas autorizaciones, cuyos efectos son meramente administrativos, carecen de atribuciones para resolver o decidir cuestiones de propiedad, y menos todavía de propiedad federal. Esto último ni los jueces locales podrían hacerlo válidamente.

Sin embargo, el gobierno federal no realizó ninguna acción seria para determinar su propiedad sobre esos terrenos. Estos estuvieron bajo el control de la Secretaría de Agricultura hasta 1948, año en el cual pasaron a la administración de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. En 1971 los terrenos fueron destinados, con el objeto de que los regularizara, a la Secretaría del Patrimonio Nacional. En 1974 esta última Secretaría cedió lo que quedaba de los terrenos, al gobier-

no del Estado de México. Sin embargo, la mayor parte de esos terrenos, la parte que comprendía la circunscripción territorial del municipio de Netzahualcóyotl, ya había entrado a formar parte del fideicomiso firmado en 1973.

#### 10. *El fideicomiso de 1973: ¿una solución justa y eficaz?*

Al finalizar la década de los sesenta los colonos empezaron a agruparse para reclamar la definición de la propiedad de los terrenos que ocupaban, además de la introducción de las obras de urbanización y la prestación de los servicios públicos. Para este objeto, además de las gestiones ante las autoridades federales y estatales, recurrieron incluso a la suspensión general de los pagos mensuales a los fraccionadores.

La solución que los gobiernos federal y estatal quisieron dar a los problemas de indefinición de la propiedad y de insatisfacción de obras de urbanización y servicios públicos adoptó la forma jurídica de un fideicomiso, que cubrió una transacción entre autoridades gubernamentales y fraccionadores, sin que haya habido ventajas reales considerables en favor de los colonos.

El 27 de marzo de 1973 se firmó el Contrato de Fideicomiso Traslato de Dominio entre los fraccionadores, como fideicomitentes de sus derechos de propiedad en Netzahualcóyotl; Nacional Financiera, S. A., como institución fiduciaria y como fideicomisarios los gobiernos federal —a través de la Secretaría de Obras Públicas y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización— y del Estado de México, así como los propios fraccionadores.<sup>59</sup> Es significativo que no hayan intervenido ni los colonos, ni la Secretaría del Patrimonio Nacional —que tenía destinados esos terrenos para su regularización— ni las autoridades municipales, cada uno, desde luego, por motivos diferentes.

En virtud del fideicomiso, los fraccionadores entregaron sus “propiedades” para que la institución fiduciaria se encargara de seguir cobrando a los colonos las mensualidades pendientes por las compraventas anteriores y de vender los lotes disponibles. A cambio, los fraccionadores debían recibir el 30 o 40 por ciento de los ingresos netos que el fideicomiso obtuviera por estos conceptos. El resto, el 60 o 70 por ciento correspondió a los gobiernos federal y del Estado de México.

Por una parte, el fideicomiso no resolvió a fondo el problema de la definición de la propiedad, sino que se limitó a dar por supuesto

<sup>59</sup> El contrato de fideicomiso traslativo de dominio fue publicado en el *DOF* de 15-V-1973.

que los fraccionadores eran los propietarios. No deja de ser curioso que muchos de los antecedentes del fideicomiso muestren claramente la ilegitimidad de tales "propiedades" y que en la mayoría de ellos no se aclare con precisión el origen de dichas propiedades. En la declaración 6 del contrato resulta por lo menos paradójico que el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización manifieste por un lado su acuerdo con las declaraciones de los fraccionadores y el contenido mismo del fideicomiso y que por otro lado aclare que "sin que esta manifestación signifique, en modo alguno, que la Dependencia del Ejecutivo Federal de su encargo deje de conocer de cualquiera de las acciones constitucionales agrarias que correspondan y se dicte, por su conducto, las resoluciones que procedan en los términos del artículo 27 de la Constitución Política...". ¿Era posible jurídicamente que el jefe del Departamento Agrario por un lado participara en el fideicomiso y aceptara ser fideicomisario, y por otro, después resolviera, con acuerdo del Ejecutivo, que esos terrenos eran de propiedad comunal? Se trataría, sin duda, de dos actos enteramente contradictorios.

Por otra parte, el fideicomiso diluyó las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores. En principio, estas obligaciones fueron asumidas por el gobierno del Estado, pero las ha venido cumpliendo a base de cooperaciones de los colonos. Esto significa que, en última instancia, el gobierno del Estado trasladó a los colonos las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores.

### *11. Los problemas sociales y la organización municipal*

Después de esta breve descripción de algunos de los problemas que ha enfrentado y que, en buena medida, todavía padece la población del municipio de Netzahualcóyotl, es válido que nos interroguemos acerca del papel que las autoridades municipales han tenido en los intentos de solución realizados hasta ahora.

Es claro que la creación de una entidad municipal específica para organizar política y administrativamente a la población de las "Colonias del Vaso de Texcoco", obedeció a una evidente necesidad. La organización municipal era, sin duda, necesaria. Sin embargo, el planteamiento mismo de los problemas y las propuestas de solución parecen haberse dado, en el caso de Netzahualcóyotl, enteramente al margen de las instancias municipales. La entidad municipal, aunque necesaria en principio, fue totalmente insuficiente ya no para proponer soluciones, sino para poder percibir cabalmente los términos de los problemas y tratar de abordarlos con la ayuda de otras instancias.

Por una parte, desde luego, es preciso tomar en consideración las limitaciones presupuestarias que afectan, en general, a todos los municipios mexicanos.<sup>60</sup> En mayo de 1973, por ejemplo, el presidente municipal de Netzahualcóyotl declaraba: "Tengo un presupuesto de 11 millones de pesos al año y después de pagar salarios y otros gastos, conservo única y exclusivamente el equivalente a un millón de pesos para la comunidad, esto es, un peso por habitante".<sup>61</sup> Estas limitaciones presupuestarias se explican todavía más en Netzahualcóyotl, en donde los ingresos familiares suelen ser sumamente bajos: en 1974, se estimaba que el 62.9% tenía un ingreso mensual familiar de 1,200 pesos o menos; el 3.6%, 3,000 pesos o más, y el 32.8%, entre 600 y 900 pesos.<sup>62</sup> El índice de desempleo es sumamente elevado: en 1970 era estimado en un 45% sobre la población en aptitud de trabajar.<sup>63</sup> Con estos problemas de ingresos y de desempleo, y tomando en cuenta la reducida participación fiscal de los municipios en general, no es posible pensar que las limitaciones presupuestarias sean fácilmente superadas en el caso de Netzahualcóyotl.

Pero, también en este caso específico, a las limitaciones presupuestarias, hay que añadir problemas de corrupción que inhabilitan todavía más a las instancias municipales. Montaña sostiene que "en Netzahualcóyotl... parece haber consenso respecto al nivel de corrupción de los diversos ayuntamientos que se han sucedido desde su fundación".<sup>64</sup>

Parece confirmarse aquí la hipótesis según la cual la corrupción tanto administrativa como judicial, se afirma y se difunde en mayor medida cuando afecta a los estratos de población de menores ingresos. Esta hipótesis ha sido confirmada en relación a los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Algunos municipios, como Guadalajara, Monterrey y Tijuana, tienen un presupuesto superior a los 50 millones de pesos, demasiado elevado en comparación con los demás presupuestos municipales, pero, al parecer, todavía insuficientes para las necesidades de tales municipios. La estructura de los egresos de los principales municipios en 1967, puede verse en Luis UNIKEL et al., *El desarrollo urbano de México*, cit., p. 444, cuadro VIII-A10.

<sup>61</sup> Citado por Jorge MONTAÑO, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo veintiuno editores, 1976, p. 100.

<sup>62</sup> Cfr. DE LA ROSA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>64</sup> *Op. cit.*, p. 99.

<sup>65</sup> De acuerdo con BUSTAMANTE FERNÁNDEZ, "a mayor *status* económico de los sujetos del proceso, se halla mayor grado de honestidad en el tribunal. O en otros términos, a menor *status* económico del sujeto del proceso encontramos una mayor grado de deshonestidad". Cfr. Jorge Agustín BUSTAMANTE FERNÁNDEZ, *La justicia como variable dependiente*, en "Revista Mexicana de Ciencia Política", México, julio-septiembre de 1968, p. 400.

Por otro lado, la ideología de las autoridades municipales, enfrentadas a múltiples problemas sociales cuya solución escapa completamente a sus posibilidades reales —ya que no son sino la expresión de problemas estructurales de dimensión mayor que la meramente municipal—, suele conducir a medidas represivas que acentúan el clima de violencia social, producido por las carencias y los sentimientos de injusticia.

La lectura de algunos de los artículos del Bando Municipal, independientemente de que se cumpla o no, podría confirmar esta apreciación. Así, por ejemplo, el artículo 124 faculta al presidente municipal para dictar “las medidas que estime conveniente con el fin de evitar la vagancia, drogadicción, mendicidad, embriaguez, prostitución, malvivencia y juegos prohibidos”. ¿Cuáles son las medidas que *realmente* puede tomar el presidente municipal?

Otros artículos, al señalar prohibiciones, también parecen contener un catálogo de algunos problemas frecuentes en el lugar. El artículo 139 prohíbe “terminantemente” establecer cerca de las escuelas “el llamado juego de futbolitos, esto es para proteger a la niñez y como una verdadera medida de profilaxis social”; sin embargo, sí se permiten “a una distancia inmediata de 500 metros de la zona escolar”, con un pago de un depósito (erróneamente se habla de “fianza”) de 1,000 pesos en efectivo y con la prohibición de “cruzar toda clase de apuestas”.

En la misma línea, el artículo 140 afirma que “el Ayuntamiento vigilará con toda energía los negocios que expendan thiner, cemento de pegamento o cualquier otro solvente propicio para la intoxicación, o sea, que se procurará que no se dé a estos productos un destino distinto para el cual fueron elaborados y fundamentalmente evitar con ellos que se prolifere la drogadicción ni que se auxilie a ella...”.

Por estos motivos, no resulta extraño que los colonos no hayan recurrido a las instancias municipales para tratar de resolver sus problemas y que en la formulación del fideicomiso no se hayan dado a las autoridades municipales ni siquiera una participación formal.

Esto parece revelar el papel que realmente han jugado y juegan las instancias municipales: un papel de simple control de la población local; en algunos casos de percepción y delimitación de sus problemas, y en el mejor de todos, de gestión ante las autoridades estatales y federales para la solución de algunos de tales problemas. En el caso de Netzahualcóyotl, el papel de las autoridades municipales parecen haberse quedado en el primer nivel: en la función de simple control.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> “Hay realmente pocas dudas —sostiene Montaña— de que la tarea principal de las autoridades locales en cuanto a los pobres de la ciudad se refiere es fundamentalmente de control”: *ob. cit.*, p. 100.

#### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Sin pretensiones de exhaustividad, es pertinente formular algunas reflexiones finales, a manera de conclusiones de este trabajo:

1. Los antecedentes formativos precolombinos del municipio mexicano, pueden ser localizados en la organización política de los *calpulli*. Esta organización encontraba su apoyo tanto en la organización política general de los aztecas, como en su economía preponderantemente agrícola. Algunos aspectos incipientes de democracia indirecta —electividad de los funcionarios y consejo fuerte con alcalde débil— caracterizaron la organización local azteca. Su influencia, sin embargo, no ha sido determinante en la evolución del municipio mexicano.

2. El municipio colonial surgió no como instrumento jurídico político producto de exigencias locales, sino como título legalizador y legitimador de los conquistadores. Su ubicación dentro de la centralizada organización política colonial, redujo su función a la división administrativa y al control de la población local. La legalización de las ventas y renunciaciones de los oficios públicos municipales produjo un relajamiento de la vida pública municipal, aunque también permitió la participación de los criollos en la política local. La influencia del municipio colonial en la organización política local mexicana resulta, sin duda, mayor que la de las entidades locales precolombinas.

3. No es cabalmente exacto que las constituciones federalistas hayan olvidado la existencia de los municipios y que los gobiernos y constituciones centralistas se hayan preocupado por "organizarlos y darles vida". Por una parte, la Constitución de 1824 dio pauta para que los Estados organizaran, como ocurrió, la vida municipal; y la Constitución de 1857 reconoció específicamente la organización municipal. En cambio, las constituciones centralistas regularon al municipio porque eran los únicos textos que podían referirse a él, pero lo sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas, le redujeron sus atribuciones y le negaron auténtico sustento democrático.

4. Como una reacción contra las jefaturas políticas que surgieron durante, y sustentaron a, la dictadura porfirista, en el movimiento revolucionario de 1910 a 1917 se pretendió reafirmar la institución municipal y dotarla de autonomía política y financiera. Sin embargo, la Constitución de 1917 sometió la formación de la hacienda municipal a la aprobación de la legislatura estatal y, en última instancia, a causa del predominio de uno de los poderes formales, al control del gobernador. De esta manera, la organización municipal quedó sujeta a la autoridad estatal, tanto en el aspecto político como en el económico.

5. El desarrollo de la institución municipal se ha visto afectado tanto por las limitaciones presupuestarias y políticas, como por los defectos de los procesos de elección de los miembros de los ayuntamientos y, en general, por la ausencia de participación popular y de control democrático en el desempeño de las atribuciones municipales.

II. 6. Tanto la regulación constitucional del Estado de México como su legislación reglamentaria, han acentuado la intervención de las autoridades estatales en el ámbito municipal, ya negándole personalidad jurídica al municipio fuera del Estado, ya sometiendo los actos de las autoridades municipales a numerosas autorizaciones de los órganos estatales.

7. Una manifestación diversa a la tendencia anterior, quizá la constituya la legislación sobre desarrollo urbano, que permite a los ayuntamientos formular sus planes de desarrollo urbano municipal. En este sentido también, la propia Ley Orgánica Municipal ya había previsto, desde 1973, la elaboración de planes de desarrollo municipal.

III. 8. La creación de una entidad municipal específica para organizar política y administrativamente a la población de las "Colonias del Vaso de Texcoco", con el nombre de municipio de Netzahualcóyotl, obedeció a una evidente necesidad. Sin embargo, el planteamiento mismo de los problemas de la comunidad de ese lugar y las propuestas de solución se han dado enteramente al margen de las instancias municipales.

9. Las limitaciones presupuestarias y los problemas de corrupción administrativa han incidido para dificultar todavía más el funcionamiento de la organización municipal en Netzahualcóyotl, la cual parece concentrarse, en forma preponderante, en el control de la población.

10. Aunque las conclusiones del estudio de un municipio en particular no se pueden trasladar válidamente a los demás municipios, es posible afirmar que, considerando la actual situación del sistema político mexicano y las limitaciones de la organización municipal, el papel de ésta suele limitarse al control de la población local; en algunos casos, a la percepción y delimitación de los problemas comunales; y en el mejor de ellos, a la gestión ante las autoridades estatales y federales para la solución de algunos de tales problemas.