

# EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO (1900-1970)

Germán GARCÍA SALGADO<sup>1</sup>

*SUMARIO: I. Introducción. II. La administración municipal. III. Los principales funcionarios del ayuntamiento: gobernador, corregidor, alcalde mayor, alcalde ordinario y regidor y alguacil. IV. El municipio en el Estado de México en la época del Estado mexicano revolucionario, 1910-1940. V. La libertad, fortalecimiento y poder municipal en los planes revolucionarios. VI. Texto íntegro del artículo 115 constitucional aprobado por el Constituyente de Querétaro de 1917. VII. La administración territorial. VIII. La materia administrativa. IX. La organización administrativa. X. El municipio del Estado de México en la legislación. XI. Procesos político-electorales de la vida local. XII. El municipio en el Estado de México en la segunda mitad del siglo XX. XIII. La administración territorial. XIV. La materia y la acción administrativas. XV. La organización administrativa. XVI. El municipio del estado en la legislación.*

## I. INTRODUCCIÓN

El municipio, a principio del presente siglo, contrastaba con esplendor y omnipresencia de la administración pública federal, encabezada por el caudillo tuxtepecano proclive a la autoridad y al librecambismo recalcitrante, heredero además de una centralización que hace olvidar la sociedad colonial que durante la primera mitad del siglo XIX era aun el toque distintivo; en este contexto las manifestaciones de inconformidad en el plano de la geografía nacional se hicieron irresistibles, tendentes a

<sup>1</sup> Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México.

propiciar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los sectores mayoritarios de la población de características fundamentales rurales y agrarias; el agrario a la tierra, a las tradiciones, costumbres y a la vida de la comunidad, colocarán al poder y autonomía municipal como uno de los aspectos básicos que empujan la gesta revolucionaria.

Es motivo de este trabajo el análisis de la vida municipal, de su gobierno, administración y formalización jurídica durante la época de lo que se ha denominado genéricamente como Estado mexicano revolucionario; así como de la secuela de que éste en su entidad coincide con un periodo en que se desarrolla una administración municipal cualitativamente poco diferenciada de su antecedente en el siglo XIX; es menester la llegada de la segunda mitad del siglo para visualizar una administración municipal como mayores posibilidades de desarrollo, en particular cuando la aguda centralización que se vive empieza a evidenciar la necesidad de fortalecer la vida local.

En la entidad se toman un conjunto de medidas tendentes a crear mejores condiciones para arraigar a la población a sus respectivas comunidades, se remodelan los espacios urbanos, se incrementan las vías de comunicación, se entra en una fase de elaboración de planes que permitan una mayor racionalización de la actividad del gobierno federal, estatal y municipal y de sus relaciones con la sociedad civil; es pues propósito de estas líneas estudiar las expresiones que cobra la planeación en el ámbito del municipio, hasta llegar a lo que denominamos la edad de la descentralización, que es coincidente con la reforma y modernización del Estado y la sociedad.

En este contexto llegamos a lo que hoy constituye una síntesis histórica del proceso de desarrollo y evolución del municipio en el Estado de México, momento que nos toca vivir, y en donde percibimos cómo la institución local de amplia prosapia manifiesta su persistencia, además de inscribirse como un espacio de participación política, administrativa, cultural y social que hoy día está llamada a ser protagonista de la vida de la comunidad y como una de las partes fundamentales de la reforma del Estado dadas sus tendencias hacia un mayor fortalecimiento.

## II. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El gobierno municipal, o sea el régimen de cabildos, tenía como requisitos fundamentales el que en todas las principales ciudades de los

dominios de ultramar debía haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos. Estaba prohibido que las personas que no fueran vecinos del municipio ocuparan algún cargo; la elección de los funcionarios debía llevarse a cabo dentro de la casa destinada al cabildo. El gobernador, el corregidor y el alcalde mayor podían entrar a la casa de los cabildos; a falta de la presencia del gobernador la sesión de cabildo se llevaba a cabo en presencia de un alcalde mayor, estaba prohibida la intervención de los virreyes, presidentes y oidores en las sesiones de oficios, competencia del cabildo, no les estaba permitido a los oidores entrar a la sala de cabildos para tratar de influir en los procesos; el voto de los capitulares debían ser asentados en el libro del cabildo; cuando se estaba ventilando algún asunto relativo a un capitular éste debía permanecer fuera para que no influyera en el proceso. Las cédulas reales relativas al cabildo debían abrirse solamente en su sala, además debían tener un lugar seguro para guardarlas; en los libros de cabildo debería asentarse toda la correspondencia que el rey, virrey, ministros y oficiales les enviara; no estaba permitido que ningún documento de éstos o del cabildo se consultara fuera del recinto; a su cargo estaba el cuidado y la vigilancia de las obras públicas, de los mercados, ventas y mesones, el cuidado de los pastos y los montes, el corte y la plantación de árboles, los remates de los oficios vendibles y renunciables, la elaboración de las ordenanzas y el reparto de las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, respetando las tierras de los indios.

En general el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía además un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el ayuntamiento. Otros de los cargos dependientes del ayuntamiento y cuyos titulares se nombraron en cabildo, eran:

- Los diputados de pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel. Los diputados de propios, encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del ayuntamiento.
- El obrero mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.
- Los diputados de fiestas, que cuidaban de que fueran solamente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlán; las de jura de los reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación.

- Los diputados de policía, que juntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar del cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de seguridad pública.
- Los diputados de alhóndiga y pósito que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.
- Un contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento.
- Un mayordomo de propios y rentas, dos regidores llamados fieles ejecutores que juntamente con el corregidor integraban la fiel ejecutoria, para la vigilancia de cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en lo relativo a las subsistencias. Estaban facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones que comprobaran. También podían señalar los precios a que diariamente habían que venderse los artículos de mayor consumo. Un fiel, encargado de marcar los pesos, pesas, romanas, marcos y medidas, cuyo concepto el ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.
- Un veedor del matadero, que tenía obligación de asistir por la mañana, desde las cinco horas, al rastro de la ciudad, a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio rastro.

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y este, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

### III. LOS PRINCIPALES FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO: GOBERNADOR, CORREGIDOR, ALCALDE MAYOR, ALCALDE ORDINARIO Y REGIDOR Y ALGUACIL

#### *El gobernador, el corregidor y el alcalde mayor*

Los principales funcionarios con los que la Corona desarrolló la vida municipal son: los gobernadores, los corregidores, los alcaldes mayores, los alcaldes ordinarios, los regidores y los alguaciles. Estos funcionarios

tenían las siguientes atribuciones y prohibiciones: comenzando con los gobernadores, los corregidores y el alcalde mayor a los que correspondía el rey su designación y sus salarios, aunque existía la posibilidad de que el virrey los nombrara en calidad de interinos.

El salario de estos funcionarios en funciones dejaba de pagarse el día de su muerte; al momento desocupar el cargo debían presentar un inventario de sus bienes con el objeto de saber si no se habían enriquecido con el cargo al término de su mandato; esto sucedía durante el juicio de reincidencia que como ya habíamos comentado se practicaba a todos los funcionarios del gobierno; antes de ocupar el cargo y usar el oficio debían aportar una fianza; el tiempo de duración del cargo era de tres años, sin que sus sucesores pudieran estar en el cargo hasta que el tiempo se cumpliera, aunque si ésta no había llegado continuaría en el cargo hasta su llegada; debían vivir en casas destinadas para ese propósito; debían tener una excelente comunicación entre ellos para ejercer con mayor acierto su cargo; no les estaba permitido realizar las audiencias en los escritos de los escribanos, debían realizar visitas dentro de sus jurisdicciones haciendo justicia a los pobres, dando aviso de lo que se hiciera a la audiencia; cuando fuere necesario que la audiencia enviara a una persona para atender algún asunto ésta debía pagar los gastos que dicho proceso requiriera, no podían cobrar salarios extraordinarios por hacer estas visitas; no podían ausentarse de su jurisdicción sin licencia; no les estaba permitido durante las visitas obligar a la publicación admitir contra su voluntad huéspedes sin nada que les fuera gravoso, en todo caso debían pagar la comida y los servicios; en los pueblos de indios debían decirles como impartían justicia, debiendo quedarse en los mesones y pagando el hospedaje, las visitas no podían realizarse más que una sola vez en cada pueblo en todo lo que duraba su mandato salvo licencia del virrey en causas urgentes; debían reconocer la autoridad que la policía de los indios tenía en el pueblo para que no se les perdiera el respeto; también era de su competencia hacer trabajar a los indios en las labores del campo y obligarlos a ir a la iglesia; les estaba prohibido tener parientes dentro de su jurisdicción hasta el cuarto grado; no podían ejercer ninguna comisión que rebasara de su competencia mientras estuvieran en el cargo; debían cobrar los tributos de la Corona dando cuenta de lo cobrado; no les era permitido llevar a su casa las cajas de los tributos, y de los bienes de la comunidad cobrados; debían mandar al virrey un estado de cuenta claro, ya que podía costarles hasta la vida.

### *La política para corregidores*

La obra más extraordinaria para el estudio de la administración municipal española fue publicada por primera vez en Madrid en 1597. Su autor, Jerónimo Castillo de Bobadilla, le puso por nombre *Política para corregidores, y señores de vasallos, en tiempos de paz y de guerra, y para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas y de residencias, y sus oficiales: y para regidores y abogados y del valor de los corregimientos, y gobiernos de realengos, y de las ordenes*.

El trabajo fue realizado entre 1590 y 1595, teniendo una vez terminada una serie de trabas para su impresión por no haber sido escrito en latín. Esto porque el conocimiento, por un lado, sólo era permitido para un selecto grupo y, por el otro, no era sino la inseguridad y el autoritarismo de una concepción rígida en la que la cultura, si no era cuidadosamente administrada podía ser una poderosa fuente de residencia religiosa, de oposición política y de movilidad social. Finalmente las cortes permitieron su publicación con la debida censura inquisitorial.

El argumento en favor de su publicación en la lengua vernácula lo explica Castillo Bobadilla de la siguiente forma:

Va en lengua castellana por que los Corregidores y Gobernadores no Juristas, ni eruditos en la Latina puedan, sin preguntarlo todo, ayudarse en materia de sus oficios, y cumplir con las obligaciones, y evitar las culpas y cargos de ellos.

La *Política* en su tiempo fue considerada una excelente obra cuya resonancia e influencia se prolongó por más de dos siglos; en ella Castillo de Bobadilla busca facilitar mediante un análisis exhaustivo una de las instituciones más sólidas de la época, la del corregidor.

Preocupación cardinal de Castillo no ha sido otra que facilitar al máximo a los corregidores el correcto desempeño del cargo; trazar para ellos la estampa del corregidor perfecto y proporcionarles los medios que les permitan aproximarse a la consecución de ese ideal.

### *Alcaldes ordinarios*

El alcalde ordinario no podía desempeñar sus funciones en los lugares donde hubiese audiencia; el número de alcaldes ordinarios para la ciudad, villa o pueblo no podía ser mayor de dos; les estaba prohibido cambiar de

lugar las cárceles; en las ciudades donde hubiere gobernador o teniente se podía elegir alcaldes ordinarios, se daba preferencia a los descubridores, pacificadores y pobladores de la región, estaban impedidos para ocupar las alcaldías ordinarias los oficiales reales y los individuos que tuvieran deudas con la real hacienda, la reelección se daba hasta pasados dos años de haber estado en cargo y haber pasado el juicio de reincidencia; para el desempeño de sus funciones debían rodearse de personas hábiles, que supieran leer y escribir; les estaba prohibido opinar sobre asuntos de gobierno; cuando el gobernador fallecía y éste no dejara teniente que lo supliera, el alcalde ordinario ocupaba la gobernación; en ausencia o muerte del alcalde ordinario, el regidor o corregidor no podían entrar a la sala de cabildos; los alcaldes ordinarios debían dar preferencia a los asuntos relativos a los indios; los alcaldes ordinarios debían ejecutar sus sentencias una vez probadas por la audiencia y no podían ceder indios en encomienda.

### *Regidores*

El oficio de regidor era considerado de la más alta vestidura entre los magistrados de la ciudad. En las ciudades principales se nombraban doce regidores y en las villas y pueblos seis, en los pueblos de nuevo descubrimiento y población correspondía a los adelantados el nombramiento de los regidores y a falta de éstos entonces los vecinos lo decidían; los oficios de regidor, alguaciles, fiel ejecutor y procurador eran oficios vendibles; el cargo se adjudicaba a quien reuniera en su consideración las mejores cualidades y el mejor precio; dentro de la sala de cabildos se efectuaban las elecciones de los oficios, estando prohibido que eligieran a sus padres, hijos, hermanos, suegros, yernos y cuñados para ocupar los cargos. Una vez comprado el empleo, el gobierno no podía removerlo salvo por mala conducta previo juicio; si el oficio quedaba vacante por muerte del poseedor, pasaba a manos de la Corona para ser nuevamente vendido; los regidores no tenían obligación de estar presentes cuando estuviesen ventilando asuntos ordinarios en el cabildo, salvo que se hallare el gobernador y el capitán general en la sección; los regidores no podían cobrar salarios extraordinarios, y no les estaba permitido realizar otras actividades como el comercio.

### *Alguacil mayor*

La designación de los alguaciles mayores en las ciudades correspondía a los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y alcaldes ordinarios; los alguaciles mayores estaban impedidos para nombrar alguaciles menores salvo expresa autorización del virrey y de los presidentes o gobernadores; en los asuntos propios de su cargo podían usar a los alguaciles menores como apoyo; estaban facultados para remover a los tenientes o alcaides de las cárceles cuando así lo juzgaren conveniente; los que reemplazarán a éstos en el oficio debían ser presentados primeramente a la audiencia y después al parecer del presidente y los oidores; no podían nombrar a ningún pariente ni podían arrendar el oficio, cuando el oidor visitador salía de visita el alguacil mayor lo acompañaba junto con un teniente; el alguacil debía ejecutar las ordenanzas para el buen gobierno y regimiento de la ciudad; no podían ser proveídos como alguaciles mayores los indios, sino como alguaciles menores; debían asistir a la audiencia; debían vigilar de noche y de día los lugares públicos, debían aprehender a quien se les mandare sin dilación, podían aprehender a quien se les mandare sin dilación; a cualquier malhechor *in fraganti*; no les estaba permitido aceptar regalos de los presos; podían asistir a la casa de cabildos armados y sus esclavos podían portar armas.

#### IV. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO EN LA ÉPOCA DEL ESTADO MEXICANO REVOLUCIONARIO, 1910-1940

La llegada del siglo XX constituyó para la vida social y política en México una prolongación de la prevaleciente en la segunda mitad del siglo XIX. El poder político había sufrido un proceso de centralización y el *slogan* por antonomasia del México porfiriano de la política y mucha administración se había venido cristalizando de manera creciente; únicamente privaba la voluntad del caudillo, la vida de estados y municipios estaba profundamente supeditada a la autoridad central; en el ámbito de la vida social; de las grandes masas populares se encontraban sumidas en un genuino abandono, y todo hacía indicar que sus condiciones materiales estaban sujetas a un deterioro constante, en el otro extremo se encontraba un número reducido de familias usufructuarias del desarrollo económico a lo porfiriano.



La sociedad civil es suma de una sociedad cristalizada, anestesiada y con pocas, escasas o nulas posibilidades de participación política y mínima en el pastel surgido del liberalismo económico característico del régimen que promovió la paz y el orden como premisas básicas del progreso, y que se esforzó para lograrlas a toda costa para que lo tercero fuera una realidad sólo conocida para los menos.

En el plano de los órdenes estatal y municipal del gobierno, la presencia y voluntad del Ejecutivo federal era profundamente manifiesta.

En el ámbito más específico de la vida municipal la administración interior en los estados tenía como dispositivo fundamental al jefe político, convertido durante el porfirismo en un vicegobernador regional que logró controlar el quehacer del ayuntamiento de los municipios de su jurisdicción, y cuya acción se dejó sentir en la sociedad civil de la misma, la cual se encontraba en muchas de sus actividades y problemas a merced del estilo personal de gobernar de su jefe político.

El tutelaje que se imprimió desde el centro sobre el gobierno estatal, de éste al regional-distrital y de ese último sobre el local y, desde luego hacia la sociedad civil en su conjunto, fue de tal naturaleza que entre las causas políticas de la revolución de 1910 se ubican sin duda el despotismo y la tiranía a que se sometió la vida local.

La tutela político-administrativa que ejercían los jefes políticos sobre las municipalidades y municipios del Estado de México fue igual que al del resto de las entidades un hecho indiscutible; así, los integrantes del ayuntamiento desde el presidente municipal, sus regidores y síndicos, que eran electos tenían que compartir el gobierno y la administración con aquéllos, dadas las amplias facultades de los mismos en materia de política, justicia, hacienda y obras públicas; la acción de los jefes políticos llegó a ser de tal forma insoportable que se tradujo en una de las causas políticas de la revolución, puesto que ahí expresaba mucho el despotismo prevaleciente.

Aquella tutela administrativa señalada por Tocqueville, ejercida a lo largo y ancho del territorio francés por los intendentes y subdelegados, en la época del antiguo régimen, y refrendada por la ejercida por prefectos y subprefectos en la correspondiente a la época del Estado burgués de derecho, guarda una amplia similitud a la ejercida en el caso mexicano también por prefectos, subprefectos y en su momento jefes políticos. El propio Ochoa Campos nos brinda una descripción del tal fenómeno al referirse a la mutilación de las funciones municipales que caracterizaron la vida político-administrativa local que en buena parte había transcurrido la vida independiente, así destaca:

Para completar la obra de conculcación de la vida municipal se mutilaron a la vez todas las funciones propias de los ayuntamientos.

Si se llegaba a ejecutar alguna obra pública, ésta era controlada por el jefe político o por una auxiliar nombrada por él. Los escasos servicios municipales entraban en los negocios-componendas de los gobernadores de los jefes políticos, según importancia. La autoridad recaía en prefectos y subprefectos. Y hasta las funciones legislativas y judiciales de la esfera propia de los municipios quedó absorbida por el gobierno estatal y sus agentes.

En el Estado de México se reproducían con sus propias especificidades las condiciones que en el plano nacional eran dominantes; en diversas obras sobre la administración municipal esto ha sido ampliamente debatido, apuntan Espejel Diazgonzález, Inostroza Fernández y Salazar Medina:

El ambiente que se vive al despuntar el siglo XIX es pues de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y la relación con los órdenes federal y estatal de gobierno se hacía por momentos irresistible; sin embargo todo apuntaba a una necesaria e impostergable reforma municipal.

#### V. LA LIBERTAD, FORTALECIMIENTO Y PODER MUNICIPAL EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS

La ruta por la que transita el municipio durante el siglo XIX y la primera década del presente, imprimen una fisonomía y una entidad específicas que es menester tener en cuenta, con el objeto de calibrar en su justa dimensión el modelo del municipio que se labra por parte del Constituyente de 1917, y analiza la trayectoria, desarrollo y evolución que refleja casi cien años de haber emergido el país como nación independiente; el camino andado hasta el momento refleja nítidamente cómo el municipio estuvo fuertemente supeditado al gobierno estatal y federal, proceso que fue haciéndose creciente en paralelo a la centralización político-administrativa que caracterizó la consolidación del Estado nacional.

Sin embargo, las contradicciones que se incubaron en el seno del librecambismo y oligarquía prevalecientes en la época porfiriana, atizaron los movimientos revolucionarios que pusieron el acento entre otros en el replanteamiento de la vida económica-política y social del espacio local y regional; así, en los planes revolucionarios de más amplia trascendencia el municipio ocupó un lugar prominente; tal es el caso de los planes y/o

programas del Partido Liberal Mexicano, del Partido Democrático, del Plan de Valladolid.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrían el mando de fuerza pública de los municipios donde residieren habitual y transitoriamente.

Todo apunta en suma a reivindicar la facultad organizativa y de gobierno de los pueblos y comunidades al través de las instancias locales concretadas en el municipio y su ayuntamiento, lo que no significaba autonomía total del Estado y la federación.

Las tesis del municipio libre se planteó y concretó en diversos planes, programas e iniciativas, las ideas zapatistas sobre este fundamental problema no fueron menos importantes; así, en septiembre de 1916, se expiden dos decretos, el primero acerca de la libertad municipal y el segundo sobre ingresos del estado y municipales para Morelos. El primer decreto hace referencia, además de la libertad municipal, a la dictadura esgrimida por los gobernadores y jefes políticos al reconocimiento de los fueros y libertades comunales para destituir a los ayuntamientos que faltan a sus deberes.

De lo anterior se desprende como consecuencia el contenido fundamental del decreto, sintetizado en siete artículos subrayándose la emancipación de toda tutela gubernativa "Los diversos municipios de la República"... Libertad absoluta "para proveer a las necesidades locales" y para "expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzguen necesario para su régimen interior", elección popular de los integrantes del ayuntamiento.

El segundo decreto del 18 de septiembre de 1916 estaba integrado por cuatro considerandos y cinco artículos, en el que destacó una serie de reformas orientadas a otorgar a los municipios nuevos impuestos o subsidios que gradualmente pueden incrementarse, etcétera.

Dentro de los quehaceres zapatistas en materia de administración municipal, hay que destacar y otorgar la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos; expedida en el cuartel general en Tlatizalpan, Morelos, el 20 de abril de 1917, y finalmente la circular del departamento de gobernación relativa a las instrucciones generales que deberían observarse en las próximas elecciones de autoridades municipales de la zona revolucionaria el 10 de noviembre del mismo año de 1917, por parte del jefe encargado del departamento.

La libertad municipal y las condiciones político-administrativas y financieras del municipio surgido de la revolución serían ampliamente debatidas por el Constituyente de Querétaro de 1917.

## VI. TEXTO ÍNTEGRO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL APROBADO POR EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1917

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

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

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

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

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento nativo de él o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores del día de la elección.

Por otra parte, señala el maestro Gustavo Martínez Cabinas:

no es posible separar la historia de nuestra realidad municipal, del proceso de centralización aunque si bien es cierto que ésta fue necesaria para alcanzar las grandes reformas sociales surgidas de la revolución, no se hizo partícipe ni al municipio ni al proyecto de desarrollo nacional planteado por la Constitución de 1917, por el contrario, se le consideró como un espacio receptivo sujeto a la tutela de las instancias gubernamentales estatales y federales.

El municipio ha estado al margen del proceso de institucionalización revolucionaria, porque no cabía en él.

¿Alguna vez se pensó en el municipio como punto de partida nacional? Evidentemente que no; de esta forma la administración pública federal fue cubriendo todos los resquicios de la sociedad, dejando a la administración municipal un quehacer casi nulo; por lo tanto se anquilosó. No es casual, entonces, la tendencia hacia la baja de sus ingresos, y del papel del municipio en la participación del producto nacional, así como el poco respeto de las autoridades estatales hacia su autonomía, pues representaba una carga para la acción de la burocracia federal y estatal al tener que cuidar las formas legales. En virtud de lo anterior, el gobierno municipal se sumergió en un círculo vicioso de ineptitud para la administración, porque jamás se le permitió desarrollarse para esta acción, y no se le confió la administración de la comunidad porque se le consideró incapaz; por lo tanto, se le fueron sustrayendo recursos de interés nacional.

Hacia el año de 1983 el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, al abordar el estudio de la administración municipal y referirse a los antecedentes y marco jurídico del municipio, desarrolló importantes observaciones en torno a algunos aspectos de la situación económica y política del mismo. Él hizo un breve balance de los 66 años transcurridos entre la promulgación de la tercera Constitución Federal de México y del año antes citado: “sesenta y seis años de administración conforme a las bases originarias, han demostrado que el municipio está lejos de haber alcanzado sus propósitos de autonomía y autarquía; fundamento y condición de la libertad”.

La cuestión municipal es una de las materias más debatidas y estudiadas en la esfera de la ciencia política aplicada.

En términos generales, podemos decir que el municipio no contó con los instrumentos necesarios para hacer efectiva ni su autonomía económica ni su autonomía política. Lo primero, por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y, lo segundo, por el propio proceso histórico que impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en relación con las otras órdenes del gobierno.

El municipio en México dio un brevísimo paso adelante; sin embargo, parece que el proceso empieza una vez más a revertirse como consecuencia del proceso de la maduración política de la sociedad civil mexicana y de la evolución misma de aquél. Veamos cuál es la trayectoria del desarrollo del municipio en el Estado de México durante el siglo XX sobre el cual abundaremos en los siguientes apartados.

## VII. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

El municipio mexicano surgido del régimen de la Revolución trajo consigo la eliminación de las autoridades intermedias entre el gobierno del estado y aquél, instancia que provocó durante el siglo XIX el ostracismo de la vida político-administrativa del municipio. En este sentido la administración interior o territorial de la entidad sufrió modificaciones, toda vez que la prevaleciente en el citado siglo descansó fundamentalmente en las autoridades intermedias a las que ya nos hemos referido en apartados anteriores; ahora, en esta nueva época, el municipio se erige como base para la división territorial y para la organización política y administrativa de los estados federados.

Así, en la Constitución Política del Estado de México del 8 de noviembre de 1917, en el artículo 9o. se determina la división territorial en dieciséis distritos rentísticos y judiciales, que fueron: Chalco, Cuautitlán, el Oro de Hidalgo, Ixclahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlanepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango.

Asimismo se hace referencia a una ley orgánica en la que se determina el número de municipios, los cuales serían base de su división territorial y de su organización política y administrativa. De esta suerte dicha ley representa la primera Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se expidió el 23 de agosto de 1919 y se publicó en la *Gaceta de Gobierno* del 17 de septiembre de ese año, durante el periodo de gobierno de Agustín Millán.

En los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica Municipal, además de asentar la división territorial y la organización antes citadas, se definen y enuncian 118 entidades municipales.

De esta manera se fue definiendo una administración interior o territorial que tenía como dispositivo central al propio gobierno del estado e instancias; de estos últimos se asientan en la misma ley orgánica los criterios para su gobierno interior, en este sentido conviene tener presente el contenido y orientación de los artículos de la citada ley de septiembre de 1919, relativos al gobierno interior de los municipios.

*Artículos de la Ley Orgánica Municipal publicada en la Gaceta de Gobierno el miércoles de 17 de septiembre de 1919*

Artículo 11.- Para el Gobierno interior de los municipios, el territorio de éstos se dividirá en demarcaciones cuya extensión será determinada por las propiedades que comprendan, ya sea de la Federación, del Estado, de las poblaciones o de los particulares.

Artículo 12.- Las demarcaciones a que se refiere el artículo anterior, serán: la de la cabecera y las foráneas cuantos centros poblados de más de cien habitantes existan en él.

Artículo 13.- Las poblaciones que sean centros de demarcación y que para su administración requieran ser divididas, lo serán en circunscripciones urbanas que se llaman cuarteles, los que a su vez, se dividirán en los grupos de casas limitadas por las calles que se llamarán manzanas.

En suma, la administración interior se deposita fundamentalmente en los municipios en congruencia con la novísima legislación constitucional de 1917; sin embargo, es conveniente tener en consideración el papel que jugaron los distritos rentísticos y judiciales como instancias intermediarias que de alguna manera participaron en funciones específicas de la administración interior o territorial en la entidad, en particular si se tiene en cuenta el artículo 11 de la Constitución del Estado de noviembre de 1917, en el cual queda asentado:

Los poderes públicos del Estado se considerarán como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento que no impidan los límites las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.

En función de este artículo se desprende que sin merma de las libertades concedidas, el gobierno del Estado establece las facultades asentadas, por lo tanto los distritos rentísticos y judiciales constituyeron sin duda dispositivos importantes para la administración interior más eficaz, puesto que de otra manera el tramo de control para el gobierno del estado y su titular, hubiese sido verdaderamente extenso y, por tanto, difícil si no imposible de cubrir adecuadamente.

El espacio territorial y límites de la entidad en el periodo, corresponde propiamente al que tendrá en lo que va del presente siglo.

## VIII. LA MATERIA ADMINISTRATIVA

Al doblar el siglo XIX y perfilarse el Estado de México al siglo XX, al igual que en el resto del país, se llevó a cabo en medio del régimen liberal oligárquico encabezado por Porfirio Díaz, de la gesta revolucionaria así como de la formalización constitucional, el modelo del país a que se aspiraba, que era producto de casi un siglo de vida independiente y de las diversas fuerzas que se encontraron representadas en el gobierno constituyente.

Entre las innovaciones incorporadas en el tercer ordenamiento constitucional de carácter federal se encontraba, como es sabido, el artículo 115 que normaba y consagraba la libertad municipal, aunque ciertamente no reglamentaba su servicio.

La secuencia de la Constitución de 1917 fue la erección de las legislaturas locales en congresos constituyentes, que a su vez dieron a luz constituciones de los estados federados. Congruentes con el novísimo ordenamiento constitucional federal, la tarea de los constituyentes del Estado de México concluyeron en noviembre de aquel año; como producto asimismo de la nueva Constitución del estado se procedió a reglamentar la vida municipal mediante la Ley Orgánica Municipal, publicada en la ciudad de Toluca a los veintitrés días del mes de agosto de 1919.

En congruencia con la nueva época que recién se inauguraba, la materia administrativa del municipio libre del Estado observa algunos cambios de cierta relevancia, cuya concreción se encuentra orientada en la administración de personas, cosas, de la vida económica, así como de la administración financiera y de justicia en el plano local. Veamos pues los cometidos de que se encargan los ayuntamientos desde finales de la segunda década del presente siglo.

Atribuciones de los ayuntamientos a la administración de personas:

- La seguridad, comodidad, higiene y moralidad de los habitantes del municipio y del fenómeno y seguridad de los intereses mismos.
- El abastecimiento y pureza de los artículos alimentarios, aguas y demás que consuman los propios habitantes.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la administración de cosas:



- La conservación, arreglo y ornato de la población donde residan los ayuntamientos y de los demás pueblos de su dependencia.
- El aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes y derechos del municipio o de sus dependencias.
- El arreglo de la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y conservación de los monumentos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la administración de personas y cosas:

- La higiene de todos los lugares públicos del municipio, así como la conveniente distribución de los panteones y demás servicios que puedan afectarla y la moral de los espectáculos públicos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientados a la administración de la hacienda municipal.

- La iniciativa de sus ingresos y la recaudación e inversión de los mismos, para satisfacer las diversas necesidades municipales;
- La celebración de contratos de obras en términos de la ley;
- La formación del presupuesto de egresos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la administración de justicia:

- La iniciativa de leyes de la legislatura del estado;
- La expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la organización de su administración interna:

- La formación de su reglamento interior y las demás que se relacionen con los distintos servicios municipales —lo cual incidía además en la administración de cosas y personas;
- El nombramiento de los empleados municipales.

Los diversos ramos, atribuciones que integran los cometidos de la administración municipal, restringen el universo de acción de los ayuntamientos en el Estado de México, lo cual es explicable toda vez que el artículo 115 constitucional no definió con precisión las atribuciones y facultades de los municipios; asimismo para esas fechas la administración pública federal fue revestida de mayores atribuciones, cuestión que quedó

claramente establecida y la legislada por el Constituyente de 1917 y recoge tesis prevalecientes en la época sintetizada entre los otros autores por Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la dictadura*; de igual manera las facultades que no eran de carácter federal se entendían en términos residuales atribuidas a los estados, por lo tanto, los cometidos municipales fueron reducidos al mínimo.

## IX. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La nueva organización administrativa de los municipios del Estado de México plasmada en la Ley Orgánica Municipal de 1919 incorpora algunos matices, aunque en lo fundamental prevalece la racionalidad y organización existente de antaño. Así, el gobierno municipal se integró con el ayuntamiento encabezado por el presidente municipal y los jueces conciliadores; se delimitaron las funciones colegiadas de los ayuntamientos y unitarias del presidente municipal, y se limitó a ambos las funciones judiciales.

La organización básica del municipio se integró por las siguientes categorías político-administrativas:

- Un presidente municipal.
- Regidores.
- Síndico.
- Juez Conciliador.

En cada una de las demarcaciones foráneas que integraban el municipio se nombraba un comisario propietario y dos suplentes, con funciones de vigilancia y cuidado de las comisarias, asimismo cada municipio se dividía en cuarteles, designando un jefe con los mismos requisitos y funciones del comisario.

Empleados del ayuntamiento:

- Secretario.
- Tesorero.
- Empleados municipales.

En esa época algunas funciones judiciales se asignaron al juez conciliador, igualmente se definieron las funciones del secretario y tesorero y se reglamentaron las funciones de los empleados municipales.

Para la administración de la hacienda municipal se clasificaron rubros que integraban el erario municipal; se reglamentaron las funciones del tesorero, se incorporó además un proceso de inspección de la hacienda municipal, labor compartida por los síndicos y el procurador general de la Hacienda del gobierno del estado; también se instauró un sistema de contaduría de glosa municipal, bajo la responsabilidad de la contaduría general de la glosa de la legislatura del estado; en materia de responsabilidades los tesoreros municipales podían ser procesados por las autoridades respectivas en caso de que se les comprobaran malversación de los fondos municipales.

Conviene agregar que a la Ley Orgánica Municipal se anexaron una serie de modelos, con lo que en el ramo de hacienda municipal el modelo que privó de 1919 a 1950 fue en lo fundamental en lo siguiente:

Llevar un registro pormenorizado del monto de la recaudación anual y su especificación por ramo o impuestos, el monto de rezagos, el monto de superávit o déficit, nómina de funcionarios y empleados municipales, gastos anuales por concepto de mejoras materiales y total de egresos anuales.

La acción administrativa fue coordinada desde el ayuntamiento por el presidente municipal, quien encabezaba al órgano político así como al cuadro administrativo que le apoyaba para llevar al cabo el conjunto de cometidos que le eran asignados al novísimo orden local de gobierno; en total, formalmente le corresponde cubrir dieciséis facultades, además de las oficinas de Registro Civil, facultad que en el caso de Toluca le fue encargada a un oficial del Registro Civil.

Asimismo, brindar mayor precisión a las facultades del presidente municipal y las del cuerpo colegiado que conforma el ayuntamiento; se crean mejores condiciones para lograr una mayor eficiencia en el desempeño del quehacer gubernamental y administrativo en el ámbito municipal; así como a lo largo del siglo XIX fue el ayuntamiento en acción —que se traducían ciertamente en una marcha lenta de los negocios públicos— ahora se planteaba un esquema cualitativamente diferente al brindarse al ejecutivo municipal mayores posibilidades de actuación, dando lugar a mayores maniobras que podían degenerar en corrupción.

Por lo que toca a las comisiones que se distribuían entre síndicos y regidores, se asignaban a éstos con el objeto de cubrir y llevar a cabo un seguimiento de los diversos servicios y cometidos que atendía la administración pública municipal, y que no se plantearon en la primera Ley Orgánica Municipal, lo que se tradujo en definir el conjunto de funciones que corresponden a los síndicos y regidores, es decir, se les asignaron funciones específicas.

La acción del ayuntamiento se llevaba al cabo a través del quehacer cotidiano, orquestado por el ejecutivo municipal y apoyado por los integrantes de aquél, así como de la labor de los empleados del mismo; tal acción quedaba además plasmada en el informe que anualmente tenía que rendir de manera detallada, en el cual debía incorporar los siguientes ramos: Gobernación, Fomento, Hacienda Municipal, Instrucción Pública, Justicia y Salubridad. Con ello, el informe adquiría matiz de hechos realizados en un periodo de gobierno, y constituye hoy día el documento que registra la acción del ayuntamiento.

A los regidores y síndicos, como lo hemos expresado, se les asignaban quehaceres específicos; los segundos fungían como representantes legales de los ayuntamientos y además de tener como obligación asistir a todas las sesiones del ayuntamiento, se les encomendaba la defensa de los intereses comunes del municipio, así como un conjunto de actividades vinculadas a la administración de la Hacienda Municipal, se consideraban además agentes del procurador de Hacienda; a los regidores les correspondía desde luego asistir a las sesiones del ayuntamiento a cubrir las comisiones encomendadas, vigilar el manejo de los fondos municipales y cumplir con los acuerdos que el ayuntamiento les confería.

La administración de justicia en el ámbito municipal se depositó en los jueces conciliadores que eran elegidos popularmente, y quedaban subordinados al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los jueces de primera instancia.

La actividad cotidiana del ayuntamiento estaba apoyada como en antaño por el secretario y los empleados de aquél; las labores del primero consistían fundamentalmente en proporcionar los datos y el apoyo para el despacho de los diversos asuntos; autorizar con su firma las disposiciones de observancia general expedidas por el presidente municipal; cuidar el cumplimiento de las mismas por parte de los empleados del ayuntamiento y despachar con oportunidad la correspondencia de este último.

En torno a la labor del tesorero, ésta era diversificada en su género, toda vez que se identificaba con el conjunto de procedimientos, mecanismos de registro y control de ingresos, impuestos, libro diario y mayor y cortes de caja mensual, regidores y la contraloría del Estado; asimismo, en este mismo orden de procedimientos es conveniente destacar que los presupuestos de ingresos y egresos eran aprobados por el gobernador, previa revisión del procurador general de Hacienda; de igual manera la labor de glosa municipal era una función del gobernador de la entidad.

## X. EL MUNICIPIO DEL ESTADO DE MÉXICO EN LA LEGISLACIÓN

En congruencia con la Constitución de 1917, el Constituyente del Estado de México expidió el 8 de noviembre del mismo año la carta constitucional de la entidad; en este sentido, el espíritu del artículo 115 en materia municipal, aunado a las condiciones político-administrativas pre-valetientes, quedaron plasmadas en los artículos 7o., 8o., 11, 15, 16, 17, 59 fracción IV, fracciones III, IV, V, XX y XXII, 89 fracción XXIII; la totalidad del libro cuarto, "De la Organización Política de los Municipios" artículos 133-166, y finalmente los artículos 183-191, lo que muestra una amplia legislación constitucional en materia municipal.

Asimismo la Ley Orgánica Municipal prevista en la misma Constitución estatal, publicada el 17 de septiembre de 1919 durante el gobierno del general Agustín Millán, adoptó la siguiente estructura:

### *Ley Orgánica Municipal*

Título Primero: De los municipios.

Capítulo Único: De los municipios y su división interior.

Título Segundo: De la organización política de los municipios.

Capítulo Primero: De las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios.

Capítulo Segundo: De los ayuntamientos.

Capítulo Tercero: De las diversas atribuciones de los miembros del ayuntamiento.

Capítulo Cuarto: Del despacho de los asuntos municipales.

Capítulo Quinto: De los comisarios y jefes del cuartel.

Capítulo Sexto: De los jueces conciliadores.

Capítulo Séptimo: De las juntas patrióticas.

Capítulo Tercero: De la Hacienda Municipal.

Capítulo Primero: Del erario municipal.

Capítulo Segundo: De los terrenos municipales.

Capítulo Tercero: Inspección de Hacienda Municipal.

Capítulo Cuarto. Contaduría de Glosa Municipal.

Título Cuarto: De la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales.

Título Quinto: De las renunciaciones, licencias y suplencias de los funcionarios y empleados públicos.

Disposiciones generales.

Así pues, la segunda década del presente siglo se cerraba con la expedición de una Ley Orgánica Municipal que normaría la vida político-administrativa de los municipios de la entidad, a tono con la legislación federal en dicha materia; por lo tanto, se supedita fuertemente a ésta el gobierno estatal; por lo demás, se trata de una legislación que no hacía distinciones entre los tipos de municipios que en la época existían en el Estado de México, los cuales eran fundamentalmente rurales y semi urbanos y, en menor medida, urbanos.

En torno a las primeras reformas que sufre la Ley Orgánica Municipal, se encuentra la del 30 de septiembre de 1939 durante el periodo de gobierno de Wenceslao Labra, relativa a la fracción VI del artículo 93 orientada al control de las cuentas que bimestralmente tendrían que remitir —en lo sucesivo— los municipios a la Contaduría General de Glosa, y que de no hacerlo incurrirían en multas de veinticinco pesos, que les impondría aquélla por conducto del administrador de rentas del Estado.

Durante el periodo que hemos definido relativo a la época del Estado mexicano revolucionario —1910-1940— y en congruencia con nuestro objeto de estudio, culmina en nuestro estado con la expedición y publicación de una segunda Ley Orgánica Municipal, la de 1940, la cual en lo fundamental es una reproducción de la de 1919, excepción hecha a que se aumenta el número de municipios de 118 a 119; asimismo, se amplía el periodo de gobierno de los ayuntamientos. En suma, el municipio en el Estado de México desde la perspectiva de la legislación tiene un desarrollo significativo, sin embargo en los procesos históricos reales, durante el periodo analizado, el poder y el fortalecimiento municipal están todavía por alcanzarse.

## XI. PROCESOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA VIDA LOCAL

Brevemente apuntemos sobre este particular que durante el periodo que nos interesa los procesos electorales se rigieron con base en la Ley Orgánica Electoral, expedida el 20 de mayo de 1919, la cual estuvo vigente hasta el 30 de agosto de 1939 (vigente hasta el 30 de agosto de 1951).

La citada ley estaba compuesta por capítulos y artículos operativos y transitorios; los capítulos son los siguientes: Bases generales; Bases para las elecciones; De los ciudadanos que tienen derecho a votar y ser votados; De los requisitos para ser diputados, De los requisitos para ser miembro del ayuntamiento; De los conciliadores; De las secciones electorales; De los individuos que deben formar las mesas electorales; De las elecciones; De la computación de votos en las mesas electorales; De las juntas computadoras de votos para diputados; De la instalación de la legislatura; Del escrutinio de votos para gobernador; De las elecciones del ayuntamiento y jueces conciliadores; De las elecciones; Disposiciones penales; De los partidos y clubes políticos, y Disposiciones generales.

Tal panorama se presentó durante gran parte de la primera mitad del siglo actual en torno a los procesos electorales en el ámbito de la entidad y referido al caso de los integrantes del ayuntamiento.

El espacio que va del estallido de la Revolución mexicana a la legislación de la segunda Ley Orgánica del Estado de México de 1940, y en cierta manera al asesinato del gobernador Alfredo Zárate Albarrán, cierra un periodo en el que el ámbito del municipio adquiere un rango constitucional tanto en el orden federal como en el orden estatal; asimismo, se legisla en materia de las diversas atribuciones, facultades y cometidos del municipio en la entidad, se eliminan las autoridades intermediarias entre el municipio y el gobierno estatal, atenuando la existencia de los distritos rentísticos y judiciales y quienes los encabezan.

En el aspecto económico al municipio no se le reviste de los recursos suficientes que permitan asumir plenamente las facultades de las que son revestidos, así como de proporcionar eficientemente los servicios que se le encomiendan; en el rubro de la función pública de este ámbito, la formación de cuadros al servicio del municipio es apenas una aspiración.

Mario Colín ha caracterizado a esta época con los siguientes planteamientos:

El municipio en el Estado de México, en el tiempo comprendido de 1920 a 1941, se puede decir que algunos de los regímenes gubernamentales a quienes ha tocado regir su vida, le permitieron la implantación del caciquismo; la ley municipal era letra muerta en lo que se refería a las libertades del Comuna.

Esta época se podría calificar de sangrienta y se caracterizó, con raras excepciones, por la venta de los puestos públicos, el cohecho y el peculado como sistema administrativo y el terrorismo como procedimiento político para dominar. Esta situación indescriptible que tuvo fin con el asesinato del gobernador Zárate Albarrán Alfredo.

## XII. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

A partir de los primeros años de la década de los cuarenta, coincidentes con el periodo gubernamental de Isidro Fabela, el municipio del Estado de México entra en una nueva fase del desarrollo; en el ámbito nacional se perfila el país hacia un desarrollo industrial, asimismo la población de ser eminentemente rural y agraria, inicia un proceso de tránsito a la índole urbana; se continúa fortaleciendo la centralización en torno a la figura del Ejecutivo federal y de la capital de la República, situación que se reproduce en el ámbito de las entidades federativas en relación con los municipios y con la misma sociedad civil. Esta tendencia de fortalecimiento del centro camina en razón inversa a la vida local, en este sentido el desarrollo del municipio va a ser lento y pausado.

Durante el periodo se publican leyes orgánicas municipales, las de 1950, 1957 y 1973, además de la referida de 1940; en el mismo periodo se pasa de 119 municipios a 121, que es el número de los que prevalecen actualmente.

Se puede afirmar además que este periodo de tres décadas constituye la premisa que prepara amplios cambios en la vida municipal, que van a quedar plasmados en la Ley Orgánica Municipal de 1973 y en la acción concreta y cotidiana de los municipios en el Estado de México; así, en aquellos años se da ciertamente un clima de mayor tranquilidad y estabilidad social que el periodo que precedió.

El análisis del desarrollo del municipio del Estado de México a partir de 1973, momento en el que denominamos la edad de la planeación, se llevará a cabo en el siguiente apartado; de igual manera procederemos al estudio de los lineamientos de la Ley Orgánica Municipal del mismo año.



## XIII. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

En el plano de la administración interior de la entidad, y en congruencia con las bases constitucionales de la República, del Estado y de la Ley Orgánica Municipal, "El municipio libre es la base de la división territorial y de organización política y administrativa del Estado de México".

Así, para los efectos de la administración interior, se divide el territorio del Estado de México en ciento nueve municipios, dieciséis distritos rentísticos y judiciales, división que permanece tanto en la Ley Orgánica de 1950 como en la de 1957; la distribución es la siguiente:

<i>Distritos</i>	<i>Cabeceras</i>
I. Distrito de Cuatitlán	Cuatitlán de Romero Rubio
1. Cuautitlán	Cuautitlán de Romero Rubio.
2. Coyotepec	Coyotepec.
3. Huehuetoca	Huehuetoca.
4. Melchor Ocampo	Melchor Ocampo.
5. Teloyucan	Teloyucan.
6. Tepozotlán	Tepozotlán.
7. Tultepec	Tultepec.
8. Tutitlán	Tutitlán de Mariano Escobedo.
II. Distrito de Chalco	Chalco de Díaz Covarrubias
9. Chalco	Chalco de Díaz Covarrubias.
10. Amecameca	Amecameca de Juárez.
11. Atlautla	Atlautla de Victoria.
12. Ayapango de Gabriel Ramos Millán.	Ayapango.
13. Cocotitlán	Cocotitlán.
14. Ecatzingo	Ecatzingo de Hidalgo.
15. Ixtapalupa	Ixtapaluca.
16. Juchitepec	Juchitepec de Mariano Riva Palacio.
17. Ozumba	Ozumba de Alzate.
18. Temamatla	Temamatla.
19. Tenango del Aire	Tenango de Tepuala.
20. Tepetlixpa	Tepetlixpa.
21. Tlamanalco	Tlamanalco de Velásquez.
III. Distrito de El Oro	El Oro de Hidalgo
22. El Oro	El Oro de Hidalgo.
23. Acambay	Acambay.

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 24. Atlacomulco                 | Atlacomulco.                            |
| 25. Temascalcingo               | Temascalcingo de José de María Velasco. |
| IV. Distrito de Ixclauaca       | Ixclauaca de Rayón                      |
| 26. Ixclauaca                   | Ixclauaca de Rayón.                     |
| 27. Jiquipilco                  | Jiquipilco.                             |
| 28. Jocotitlán                  | Jocotitlán.                             |
| 29. Morelos                     | San Bartolo Morelos.                    |
| 30. San Felipe del Progreso     | San Felipe del Progreso.                |
| V. Distrito de Jilotepec        | Jilotepec de Abasolo                    |
| 31. Jilotepec                   | Jilotepec de Abasolo.                   |
| 32. Aculco                      | Aculco.                                 |
| 33. Chapa de Mota               | Chapa de Mota.                          |
| 34. Polotitlán                  | Polotitlán de Ilustración.              |
| 35. Soyaniquilpan               | Soyaniquilpan.                          |
| 36. Timilpan                    | Timilpan.                               |
| 37. Villa del Carbón            | Villa del Carbón.                       |
| VI. Distrito de Lerma           | Lerma de Villada                        |
| 38. Lerma                       | Lerma de Villada.                       |
| 40. Oztolotepec                 | Villa Cuauhtémoc.                       |
| 41. San Mateo Atenco            | San Mateo Atenco.                       |
| 42. Xonatlán                    | Xonatlán.                               |
| VII. Distrito de Otumba         | Otumba de Gómez Farías                  |
| 43. Otumba                      | Otumba de Gómez Farías.                 |
| 44. Nopaltepec                  | Nopaltepec.                             |
| 45. San Martín de las Pirámides | San Martín de las Pirámides.            |
| 46. Axapusco                    | Axapusco.                               |
| 47. Tamacáma                    | Tamacáma de Felipe Villanueva.          |
| 48. Temascalapa                 | Temascalapa.                            |
| IX. Distrito de Sultepec        | Distrito de Sultepec                    |
| 49. Sultepec                    | Sultepec de Pedro A. de Alquiciras.     |
| 50. Almoloya de Alquisiras      | Almoloya de Alquisiras.                 |
| 51. Amatepec                    | Amatepec.                               |
| 52. Texcaltitlán                | Texcaltitlán.                           |
| 53. Tlatlaya.                   | Tlatlaya.                               |
| 54. Zacualpan                   | Zacualpan.                              |
| X. Distrito de Tenancingo       | Tenancingo Degollado                    |
| 58. Tenancingo                  | Tenancingo Degollado.                   |
| 59. Coatepec de Harinas         | Coatepec de Harinas.                    |

- |                                   |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|
| 60. Ixtapan de la Sal             | Ixtapan de la Sal.         |
| 61. Maninalco                     | Maninalco.                 |
| 62. Ocuilan                       | Ocuilan de Arteaga.        |
| 63. Tonicato                      | Tonicato.                  |
| 64. Villa Guerrero                | Villa Guerrero.            |
| 65. Zumpahuacán                   | Zumpahuacán.               |
| XI. Distrito de Tenango del Valle | Tenango de Arista          |
| 66. Tenango del Valle             | Tenango de Arista.         |
| 67. Almoloya del Río              | Almoloya del Río.          |
| 68. Atizapán                      | Atizapán.                  |
| 69. Calimaya                      | Calimaya de Díaz González. |
| 70. Capulhuac                     | Capulhuac de Mirafuentes.  |
| 71. Chapultepec                   | Chapultepec.               |
| 72. Jalatlaco                     | Jalatlaco.                 |
| 73. Joquicingo                    | Joquicingo de León Guzmán. |
| 74. Mexicalcingo                  | Mexicalcingo.              |
| 75. Rayón                         | Rayón.                     |
| 76. San Antonio de la Isla        | San Antonio de la Isla.    |
| 77. Texcalyacac                   | Texcalyacac.               |
| 78. Tianguistenco                 | Tianguistenco de Galeana.  |
| XII.                              |                            |
| 79. Texcoco                       | Texcoco de Mora.           |
| 80. Acolman                       | Acolman de Nezahualcóyotl. |
| 81. Atenco                        | San Salvador Atenco.       |
| 82. Chiahutla                     | Chiahutla.                 |
| 83. Chicoloapan                   | Chicoloapan de Juárez.     |
| 84. Chiconcuac                    | Chiconcuac de Juárez.      |
| 85. Chimalhuacán                  | Chimalhuacán.              |
| 86. La Paz                        | Los Reyes.                 |
| 87. Papalotla                     | Papalotla.                 |
| 88. Teotihuacán                   | Teotihuacán de Arista.     |
| 89. Tepetlaoxtoc                  | Tepetlaoxtoc de Hidalgo.   |
| 90. Tezayuca                      | Tezayuca.                  |
| XIII. Distrito de Tlanepantla     | Tlanepantla de Comonfort   |
| 91. Tlanepantla                   | Tlanepantla de Comonfort.  |
| 91. Coacalco                      | Coacalco de Berriozábal.   |
| 93. Ecatepec                      | Ecatepec de Morelos.       |
| 94. Huixquilucan                  | Huixquilucan de Degollado. |
| 95. Iturbide                      | Santiago Tlazala.          |
| 96. Jilotzingo                    | Santa Ana Jilotzingo.      |

97. Naucalpan	Naucalpan de Juárez.
98. Nicolás Romero	Nicolás de Romero.
99. Zaragoza	Atizapán de Zaragoza.
XIV. Distrito de Toluca	Toluca Lerdo
100. Toluca	Toluca Lerdo.
101. Almoloya de Juárez	Almoloya de Juárez.
102. Metepec	Metepec.
103. Temoaya	Temoaya.
104. Villa Victoria	Villa Victoria.
105. Zincantepec	San Miguel Zincantepec.
XV. Distrito de Valle Bravo	Valle de Bravo
106. Valle de Bravo	Valle de Bravo.
107. Amanalco	Amanalco de Becerra.
108. Donato Guerra	Asunción Donato de Guerra.
109. Ixtapan del Oro	Ixtapan del Oro.
110. Oztoloapan	Oztoloapan.
111. Santo Tomás	Santo Tomás de los Plátanos.
112. Villa de Allende	San José Allende.
113. Zacazonapan	Zacazonapan.
XVI. Distrito de Zumpango	Zumpango de Ocampo
114. Zumpango	Zumpango de Ocampo.
115. Apasco	Apasco de Ocampo.
116. Hueypoxtla	Hueypoxtla.
117. Jaltenco	Jaltenco.
118. Nextlalpan	Nextlalpan.
119. Tequisquiac	Tequisquiac.

---

En el contexto de la administración interior de la entidad la legislatura local tiene la facultad

para resolver sobre la creación o supresión de un municipio, alterar los límites o la extensión territorial de los existentes: modificar la categoría política de cualquier poblado o cambiar las cabeceras municipales, podrá solicitar los datos que estime necesarios. Las autoridades municipales, los poblados afectados o interesados, harán valer sus derechos por conducto del síndico del ayuntamiento y del Ejecutivo del Estado, teniendo la obligación de proporcionar los datos e informes solicitados.

Asimismo en el artículo 10o. se desarrollan los planteamientos respecto de la administración interior de los municipios, con lo cual en el plano estatal y municipal queda definida en lo fundamental aquélla.

Artículo 10o. Para el Gobierno interior de los municipios, en sus aspectos administrativo y político, su territorio se dividirá en demarcaciones, cuya extensión territorial la determinará el Ayuntamiento en su Bando de Policía y Buen Gobierno, pudiendo quedar comprendidos en cada demarcación uno o más poblados con categoría o denominación política.

Todas las propiedades o posesiones federales, estatales, municipales, ejidales, comunales y particulares que se encuentren dentro del perímetro de cada demarcación, formarán parte de la circunscripción territorial del municipio, y por consiguiente quedarán sujetas, en lo que corresponda a la jurisdicción municipal.

#### XIV. LA MATERIA Y LA ACCIÓN ADMINISTRATIVAS

En el presente periodo examinaremos conjuntamente la materia y la acción administrativas del municipio del Estado de México, en virtud no sólo de su estrecha relación, sino también por las características que de suyo ha adoptado tanto en los aspectos formales, así como las acciones y actividades concretas, toda vez que la trayectoria de desarrollo de aquél le va permitiendo cada vez más sin llegar al óptimo, cubrir mayores cometidos.

La materia administrativa identificaba las funciones, facultades y cometidos que se le otorgan y son responsabilidad de los municipios en el Estado de México, constituye además gran parte de razón de ser del municipio visto que el quehacer del ayuntamiento y de los órganos político-administrativos que lo integran, en conjunción con los integrantes de la comunidad de la circunscripción, son quienes lo definen territorialmente.

Conviene aclarar que a los ayuntamientos se les otorgan funciones de carácter legislativo para su régimen interior y para el gobierno y administración pública del municipio, así como de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones emanadas de aquéllas, así como las que se deriven de la propia Ley Orgánica Municipal y Leyes Estatales y Federales; aunque en estricto sentido las funciones y facultades que integran la materia administrativa, son las que corresponden a los ramos de administración municipal y son las siguientes:

- I. Gobernación
- II. Hacienda
- III. Educación Pública
- IV. Comunicaciones y Obras Públicas
- V. Salubridad, Asistencia Pública y Aguas
- VI. Agricultura, Ganadería, Comercio e Industria y Trabajo
- VII. Fomento Forestal
- VIII. Mercados, Ornato y Alumbrados Públicos, y
- IX. Economía y Estadística.

Con base en los anteriores ramos se definirán las comisiones permanentes del ayuntamiento, con el objeto de “estudiar y dictaminar sobre asuntos de su competencia; para atender a los diversos ramos de administración municipal... para cuidar que se cumplan las disposiciones de policía y buen gobierno”. Asimismo las obligaciones y facultades del Ejecutivo municipal estaban directamente vinculadas a los ramos antes enunciados, de igual manera el informe anual del presidente municipal debía incluir todos y cada uno de dichos ramos.

Un aspecto en la historia político-administrativa el municipio en el Estado de México del periodo que nos encontramos refiriendo, consiste en que la Ley Orgánica Municipal de 1950 es mucho más detallada y completa que la de 1957, en la segunda de las consideraciones que se plantean para proceder a reformar la que le precedió, dio alusión fundamentalmente a que la norma jurídica debe referirse a situaciones que trata de regular, en forma general y abstracta, para que puedan encuadrarse dentro de su contenido el mayor número de situaciones sobre la materia que regula.

Con lo anterior se ganó en generalidad y se perdió en concreción, respecto de los cometidos que desempeña el municipio al través de sus órganos de gobierno con la participación de la comunidad cuando es su caso y las condiciones lo permiten.

Finalmente conviene destacar que la materia administrativa del municipio se incrementa y enriquece en relación con la prevalencia hasta antes de 1950, lo que da cuenta tanto al crecimiento y desarrollo en el ámbito local como las necesidades de la comunidad en general; no obstante el mayor número de cometidos, el incremento financiero de los municipios no fue significativamente más elevado, por lo que una vez más se pone de manifiesto la contradicción entre fines y medios.

En cuanto a la acción administrativa resulta fundamental señalar que el Ejecutivo tiene entre sus obligaciones el de rendir un informe anual, en el que se resumen el conjunto de trabajos desarrollados durante ese periodo, y que corresponden además a los diversos ramos de la administración municipal. La acción administrativa expresa y constituye el testimonio oficial de las acciones cotidianas que establece el órgano político-administrativo del municipio con el conjunto de la sociedad civil asentada en el espacio territorial correspondiente.

## XV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La estructura organizativa que contemplan los municipios del Estado de México, guardando las diferencias de la complejidad y magnitud de los mismos presentaban, entrada la segunda mitad de este siglo, se sustentaba básicamente en los órganos político-administrativos siguientes:

*Autoridades municipales:* presidentes municipales, síndicos, regidores y juez conciliador.

*Autoridades auxiliares municipales:* delegados municipales, subdelegados municipales, jefes del cuartel, jefes de manzana y comisiones de seguridad pública.

*Personal administrativo de los ayuntamientos:* secretario, tesorero y empleados.

*Cuerpos de policía municipal:* comandante de policía y policía municipal.

*Órganos auxiliares del ayuntamiento:* junta de materiales de mejoras y juntas de acción cívica.

## XVI. EL MUNICIPIO DEL ESTADO EN LA LEGISLACIÓN

Como ya se ha hecho referencia, entre los años que siguieron al inicio de la década de los cuarenta y la expedición de la Ley Orgánica Municipal de 1973, se publicaron las legislaciones en 1950 y 1957; en la primera de ellas se alcanzó un alto grado de precisión en cuanto corresponde a la normatividad de la vida político-administrativa municipal, así como a las facultades, obligaciones y responsabilidades de las autoridades municipales; en la segunda se pretende un mayor grado de generalidad,

buscando que las acciones y quehaceres de los ayuntamientos puedan ajustarse a la norma sin llegar a un causismo exagerado, que más que orientar restringe acción de los mismos.

La Ley Orgánica Municipal de 1950 se integra con un total de 33 capítulos, que son los siguientes:

- I. Del municipio y de la división territorial
- II. De la categoría política de los poblados
- III. De la personalidad de los municipios
- IV. De los habitantes y vecinos del municipio
- V. De las autoridades encargadas de la administración pública de lo municipal.
- VI. De la constitución de los ayuntamientos
- VII. De la instalación de los ayuntamientos
- VIII. De los casos particulares de integración e instalación de un ayuntamiento.
- IX. De las funciones y facultades de los ayuntamientos
- X. Del Bando de Policía y Buen Gobierno
- XI. De las comisiones del ayuntamiento
- XII. Del régimen interior del ayuntamiento
- XIII. De los presupuestos y egresos municipales
- XIV. De la iniciativa de leyes
- XV. De las sesiones de los ayuntamientos
- XVI. Del presidente municipal
- XVII. Del informe del presidente municipal
- XVIII. Del síndico municipal
- XIX. De los regidores del ayuntamiento
- XX. De los auxiliares municipales
- XXI. De la oficina del Registro Civil
- XXII. De la secretaría del ayuntamiento
- XXIII. De la Hacienda Pública Municipal
- XXIV. De la Tesorería Municipal
- XXV. De la inspección de la Hacienda Municipal
- XXVI. De los empréstitos y contratos que celebren los ayuntamientos
- XXVII. De las juntas materiales de mejoras
- XXVIII. De las juntas de acción cívica
- XXIX. De los cuerpos de policía municipal
- XXX. De los jueces conciliadores



- XXXI. De las renunciaciones, licencias y suplencias de funcionarios y de empleados municipales.
- XXXII. De las responsabilidades de los funcionarios y empleados municipales.
- XXXIII. Disposiciones generales.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal de 1957 se integra en un total de veintidós capítulos, fue promulgada el 25 de mayo de 1957.

Se publican en la *Gaceta de Gobierno* el 29 de mayo de 1957 los siguientes capítulos y se integra por los siguientes:

- I. Disposiciones generales
- II. De la categoría de los poblados
- III. De los habitantes y vecinos del municipio
- IV. De la integración, instalación y funcionamiento de los ayuntamientos.
- V. De las atribuciones de los ayuntamientos
- VI. Del reglamento interior del ayuntamiento
- VII. De la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Municipales
- VIII. Del Bando de Policía y Buen Gobierno
- IX. De los presidentes municipales
- X. De los síndicos municipales
- XI. De los regidores del ayuntamiento
- XII. De las comisiones de los ayuntamientos
- XIII. De las autoridades auxiliares municipales
- XIV. De la secretaría del ayuntamiento
- XV. De la Tesorería Municipal
- XVI. De la Hacienda Municipal
- XVII. De la inspección pública de Hacienda Municipal.
- XVIII. De los empréstitos y contratos que celebren los ayuntamientos
- XIX. De los jueces menores del municipio
- XX. De la oficina del registro civil
- XXI. De los cuerpos de policía municipal
- XXII. De las juntas de mejoramiento moral, cívico y material.

Con base en la legislación fundamental sobre el municipio en el Estado de México en las décadas comprendidas entre 1940 y 1970, no se contemplan cambios cualitativos al menos formalmente hayan planteado mejores condiciones para el desarrollo de nuestras entidades municipales.