

301809
26
2e



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL AYUNTAMIENTO Y SU FUNCION JURIDICA
DENTRO DEL AMBITO
CONSTITUCIONAL MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GUSTAVO ESPINOSA RANGEL

Primer revisor Lic. Mario Ballado Parra
Segundo revisor Lic. Eduardo Boyoli Martín Del Campo

MEXICO, D. F.

1995
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mis queridos
Padres:
María Elena y Adolfo

A mi hermano Adolfo: por su
dedicación y empeño, para
la culminación de mi carrera

A la memoria de mi hermana
Carmela

A mis hermanos con cariño:
Antonio, Virginia, Leonardo,
María Elena, Guadalupe, Esther,
Oscar y Mario

A mis sobrinos: Laura, Arlyn, Katia,
Paulina y José Antonio

A mi novia Mary: por su
paciencia, apoyo y comprensión
en la culminación de mi
carrera.

A mis amigos: Jorge, Raul,
José Antonio y Enrique

A mi asesor con respeto y
admiración: Lic. Eduardo
Boyoli Martín del Campo

A mi director de tesis con
respeto y admiración: Lic.
Mario Ballado Parra

EL AYUNTAMIENTO Y SU FUNCION JURIDICA DENTRO DEL AMBITO
CONSTITUCIONAL MEXICANO

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL H. AYUNTAMIENTO.

I.1.- EL AYUNTAMIENTO EN ROMA	1
I.2.- EL AYUNTAMIENTO EN GRECIA	3
I.3.- EL AYUNTAMIENTO EN ESPAÑA	7
I.4.- EL AYUNTAMIENTO EN MEXICO	14

CAPITULO 2

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO
FUNDAMENTO JURIDICO DEL H. AYUNTAMIENTO

2.1.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	61
2.2.- CONSTITUCION DE 1824 Y EL AYUNTAMIENTO	65
2.3.- CONSTITUCION DE 1836 Y EL AYUNTAMIENTO	67
2.4.- CONSTITUCION DE 1857 Y EL AYUNTAMIENTO	69
2.5.- CONSTITUCION DE 1917 Y EL AYUNTAMIENTO	71
2.6.- REFORMAS AL ARTICULO 115 FRACCION I CONSTITUCIONAL	78

CAPITULO 3

PRINCIPALES FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN AL AYUNTAMIENTO

3.1.- EL H. AYUNTAMIENTO	83
3.2.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL	89
3.3.- EL SINDICO	93
3.4.- LOS REGIDORES	94
3.5.- LAS COMISIONES	96

CAPITULO 4

ADMINISTRACION MUNICIPAL

4.1.- EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACION	99
4.2.- DIVISION DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO	101
4.3.- LAS COMISIONES DE LA ADMINISTRACION	103
4.4.- ORGANOS TECNICOS DE AUXILIO	106
4.5.- LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL CABILDO	111

CAPITULO 5

LA HACIENDA MUNICIPAL

5.1.- ANTECEDENTES	120
5.2.- EL PROCESO DE LA REFORMA MUNICIPAL	122
5.3.- LA HACIENDA MUNICIPAL A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983	126
5.4.- LA PROBLEMATICA ACTUAL	132
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA	140

INTRODUCCION

En el año de 1812 es cuando se instala por primera vez el Ayuntamiento en México, y es así con sus sucesivas reformas, nos van llevando a una vida democrática ya que es en 1917 cuando la Constitución en su artículo 115 consagró al 'Municipio Libre', como base de la división territorial y administrativa de los estados.

El Constituyente de Querétaro de 1917, reconoció la existencia de la Administración Pública Municipal que aunque incipiente en su organización, nacía una nueva y debatida Constitución por los hombres que en diferentes reformas participaron en la Revolución Mexicana, recogiendo las necesidades y postulados por los que habían luchado las regiones de su época.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL H. AYUNTAMIENTO.

I.1.- EL AYUNTAMIENTO EN ROMA

I.2.- EL AYUNTAMIENTO EN GRECIA

I.3.- EL AYUNTAMIENTO EN ESPAÑA

I.4.- EL AYUNTAMIENTO EN MEXICO

I.1.- EL AYUNTAMIENTO EN ROMA.

El Municipio Romano, como toda Institución, se formó con base a la evolución histórica de los individuos, que gradualmente se habían venido constituyendo en Instituciones como la Gens, la Polis y en el caso de Roma la Familia.

La península italiana estaba compuesta por aldeas, repartidas entre los tres pueblos que integraban la nacionalidad romana que son: Los Latinos, los Sabinos y los Etruscos, y en el sur se habían establecido diversas colonias griegas.

Los Sabinos y los Griegos sostuvieron el comercio desde los antiguos tiempos. Por ello quizá los Sabinos fueron los que manifestaron primero la tendencia a la organización patriarcal, caracterizada por el poder del padre sobre mujer e hijos.

Estos tres pueblos fueron principalmente los elementos étnicos que forjaron las peculiaridades del Municipio Romano.

En el nacimiento de Roma concurren varias tribus que fundarían la ciudad, la cual quedó bajo la autoridad de un rey. Siendo cual fuere la organización anterior a esta podemos decir que eran comunidades primitivas, sometidas a la autoridad del rey y de un consejo de ancianos.

Roma, en la época de reyes, no conoció ni practicó otra forma de gobierno; tuvo que seguir la organización heredada de las tribus que la formaron; la ciudad estaba

gobernada por un rey asistido de un senado, y excepcionalmente, para los asuntos de gran trascendencia, se consulta a los jefes de las familias que la componen.

El rey era a la vez el jefe militar en tiempo de guerra, supremo magistrado de justicia, tanto en causas civiles como criminales y sumo sacerdote del culto ciudadano, carácter que seguramente traía aparejadas las demás funciones de la autoridad; con un gran poder que algunas veces delegaba pero siempre procedía de él.

"Como ya mencionamos, Roma estaba dividida originalmente en tres tribus, y éstas respectivamente en diez curias; la reunión de éstas treinta curias en una parte del foro llamado comitium, dio lugar a los comicios por curias. Esta agrupación estatúa sobre los asuntos de la familia, testamento o continuación de personalidad del difunto. Los comicios tenían la función de nombrar al rey y estatúan sobre la guerra y la paz". (1) El rey era una especie de Pater-Familias general, y como tal tenía la potestad sobre todas las familias que componían la colectividad.

Así es como se ha presentado la primera manifestación del Municipio Romano. De esta manera el estado cumple su cometido ejerciendo un poder omnímodo sobre la familia.

Poco a poco y después de grandes luchas la plebe fue adquiriendo la ciudadanía, y más tarde el acceso a las magistraturas y puestos religiosos. Es en esta época cuando podemos hablar del Municipio Romano, del Municipio u

organización de la ciudad de Roma, casi con el significado que se le da hoy a la palabra.

"La ciudad era gobernada por un grupo de magistrados, cuyo número de atribuciones variaron con el tiempo, sin embargo, con el apogeo de la República, el gobierno era ejercido por censores, que velaban por las costumbres, por dos cónsules que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, auxiliados por varios pretores que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa, por varios Ediles, Curules y Plebeyos, que en número igual se encargaban de la policía de la ciudad, así como de los abastos y mercados, por varios cuestores encargados del manejo de la Hacienda Pública, además, por los tribunos que se encargaban de proteger al pueblo, ya que se ocupaban de conciliar las disputas de mínima cuantía y convocar a las asambleas por tribus, [comitia tributa].(2).

1.2.- EL AYUNTAMIENTO EN GRECIA.

En la familia griega la religión doméstica es la que ha generado una unión entre sus integrantes. El carácter exclusivista de la religión, cimentó la idea de propiedad.

Sólo el primogénito podría heredar y si moría, le sucedía el hermano que le sigue en edad, hasta llegar a los demás parientes varones pues las hijas, por el hecho de que al casarse ingresaban a otra familia y no podían continuar con el culto doméstico, estaban exceptuadas de este derecho.

La línea de demarcación era tan profunda, que apenas

se concebía que pudiera adaptarse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas.

"El culto doméstico conservó unida a la familia, incluyendo a la gran ampliación de familias llamadas Gens, que resultaba algo difícil por su misma ampliación de integrantes. Un origen ligaba a los miembros de esa familia latina y por ésto se ha dicho que cada familia creía que todos sus miembros procedían de un antecesor común, generalmente héroe o semidios, pues el culto doméstico divinizó a ese antecesor común" .(3)

Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio hicieron en Grecia que se agrupasen familias a las que llamaron Patrias. Para dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un Dios protector común a todas las familias que la integraban y designaban a un jefe o patriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

"En su origen, las familias se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, después se agruparon en patrias, luego en tribus y surgieron las aldeas. Al fin las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en el Ática; surgió Atenas y con el tiempo llegó a ser el tipo de estado helénico, es decir, en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad".(4)

3.- OCHOA CAMPOS, MOISES. EL MUNICIPIO SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. 1a EDIT. COLECCION DE CULTURA MUNICIPAL DE BAHUABRAS. MEXICO 1981. PAG 36.

4.- IDEM. PAG. 36

Como hemos podido observar fué la promotora del ensanche de la sociabilidad del hombre y llegó a ser el nervio vital de la sociedad.

Lograda la igualdad el pueblo, quiso gobernarse por sí mismo y la ciudad alcanzó un desarrollo al aparecer el Municipio Urbano, como expresión primogénita de la democracia.

La Polis había quedado dividida en tribus y las tribus a su vez, estaban divididas en los nuevos Demos que son los actuales municipios, del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en Demos.

'El Demos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia, como célula democrática, deriva la palabra democracia, del griego Demos-pueblo y Kratos-autoridad, o sea, gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía, que significa el gobierno del pueblo''.(5)

'Se ha dicho que el Demos con el Demarca fue la primera especie de Alcalde efectivo, constituyó un gobierno con doble carácter, de asociación y de división administrativa.

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal. Un Estado local pequeño, que generalmente no era sino una ciudad con una pequeña playa, su puerto y algunas aldeas dispersas en la campiña en torno a una ciudadela''.(6)

Se ha dicho en razón, que en Atenas el sufragio fue el soberano de la ciudad, el interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

En las deliberaciones de los senados o de las asambleas populares, se discutía sobre una ley, el gobierno u otro punto de trascendencia, ya que era el reclamo del interés general.

Así podemos definir que su gobierno se integraba por:

I.- El rey, que celebraba los sacrificios.

II.- El polemarcha, que juzgaba a los extranjeros y fué jefe del ejército.

III.- El Arconte, que vela por la conservación de los cultos domésticos.

IV.- Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

V.- Los Pritanos, que se encargaban de velar por el hogar público.

VI.- Los estrategas, encargados en asuntos de guerra y política.

VII.- Los Astrinomios, que cuidaban de la policía.

"Todos los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada Demo o Municipio".(7)

I.3.- EL AYUNTAMIENTO EN ESPAÑA.

"El Municipio aunque de origen Romano, en España también continuó subsistente hasta cierto punto, la religión, las costumbres, y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores. Un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al Municipio xenodochios u hospitales y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosos o perjudiciales para los visigodos.

Durante el período de tiempo a que nos referimos la parroquia y el Municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad y en odio a los dominadores y al arrianismo". (8).

Antes de la llegada de los Romanos se tenía en la península un sistema patriarcal, aunque en problemas importantes intervenían asambleas de tribus cuyos cargos eran hereditarios.

Dicho Municipio primitivo supo sobreponerse a la dominación romana y aún instaurada ésta, fueron respetados algunos aspectos de su organización. Al proclamar ésta la igualdad de los hombres, su dignidad ante el Estado consideró

a la organización política como un medio para la satisfacción de las necesidades del individuo y a éste como un fin en sí mismo, destruyó la teoría de la superioridad del Estado.

El origen Romano de los Municipios Españoles se revela hasta en el propio nombre del concilium de ahí, consejo, con que se designó desde un principio en las lenguas neolatinas de España.

El imperialismo Romano incubó su propia destrucción y así a la llegada de los bárbaros, éstos no encontraron resistencia alguna, ni jurídica ni política a su invasión. Sólo la religión católica, profundamente arraigada en la conciencia de los hispano-romanos, resistió a toda penetración bárbara y volviendo a la derrota en el campo jurídico y político en victoria aplastante, se vivificó con su constituyente obteniendo una fortaleza que podemos nosotros confirmar en nuestros días.

Diferentes pueblos de los llamados bárbaros invadieron la península española, dentro de los demás arraigos dejándonos sus instituciones jurídicas y su sangre, formando el tronco de nuestras nacionalidades.

La propiedad de los visigodos, era como muchos pueblos primitivos, comunal, después de adquirir costumbres sedentarias se separó como propiedad individual.

Durante los primeros años de la dominación visigoda, los hispano-romanos conservaron sus instituciones ya establecidas, así como la propiedad de las dos terceras partes de sus tierras adquiridas hasta entonces, y sólo ellos pagaban

el injusto impuesto implantado, los invasores dictaron leyes en su mayoría compilaciones de derecho romano, para regular las relaciones entre vencedores y vencidos. Los visigodos seguían rigiéndose por la tradición oral, aunque sus relaciones anteriores con los romanos e hispano-romanos les inspiraron la relación escrita de sus costumbres; y parece ser que bajo Eurico se hizo la primera compilación.

La ley era personal y no se aplicaba sólo a un grupo (godo o hispano-romano), sino que sus disposiciones tendían a mantener la distinción y división entre las razas. Con el transcurso del tiempo, las razas en su relación constante se fueron confundiendo, y el derecho se aplicó a todos por igual.

Ahora por lo tanto analizaremos cómo se constituía el Municipio visigodo en esa época. El Municipio se conformaba primeramente por el rey, que se rodeaba por un consejo llamado curia regia, y posteriormente con la intervención del clero católico. Este consejo asesoraba al rey en aquellos asuntos de gran importancia que sometían a la consideración de una asamblea de nobles. Esta asamblea lo acompañaban en los actos de promulgar leyes, en la intervención de las diligencias previas en delitos políticos, en una palabra era un poder que restringía el del monarca. Posteriormente, ya en la España cristiana el aula regia tuvo una gran importancia por la intervención en los concilios.

Los concilios eran asambleas mixtas compuestas por el rey su aula regia y un grupo de eclesiásticos, exten-

diéndose su jurisdicción no sólo a la materia eclesiástica, sino a asuntos civiles.

El régimen jurídico visigodo tuvo como base fundamental la libertad del individuo, de ahí que en todas las ordenes los vínculos creados fueron contractuales (por manifestación expresa o presunta voluntad). El lazo que unía al monarca y vasallos se manifiesta en una doble forma: por la elección o por el juramento de fidelidad (es una especie de contrato general de vasallaje).

El Municipio Español en la etapa de la Dominación Árabe.

"Fue precisamente durante el desarrollo de la reconquista, cuando floreció verdaderamente el régimen municipal español, ya que fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del período árabe".(9).

El nacimiento del Municipio en España, al principio de la reconquista de territorio español en poder de los árabes, surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

Mucho se ha discutido sobre el origen del Municipio español de la edad media, en general, hay algunos autores quienes sostienen que dicho Municipio no es más que un resurgimiento del Romano, que habiendo caído durante el reinado de los visigodos, encontró condiciones favorables para su

resurgimiento en el espíritu de asociación propio de la edad media.

El Municipio medieval español gozó en su época de mayor florecimiento en las ciudades de la reconquista, en la que se reprodujo un verdadero resurgimiento de la organización municipal. La primera característica de este florecimiento, es la gran riqueza de la legislación municipal.

Esta organización estaba representada por el fuero de cada ciudad. Los fueros eregían las ciudades en municipios, donde contenían los privilegios del pueblo y eran otorgados en algunas ocasiones por el rey o por el señor de la localidad, y en las otras adoptadas por las mismas ciudades admitidas por aquéllas. Así, a través del fuero municipal, se logró un lento, pero seguro avance en la reconquista. Los Navarros y Catalanes cruzaron el Ebro, los Asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León.

El fuero al contener los privilegios del pueblo, reconocía a éste una serie de derechos que eran considerados inviolables hasta por el mismo rey, y resolvía sobre esta base el problema del equilibrio público, que presenta todo régimen municipal, o sea, fijar la posición de la localidad autónoma dentro de la comunidad nacional dentro del Estado.

De esta forma, los fueros se convierten en verdaderos semilleros de principios, que fueron recogidos posteriormente por las constituciones como derecho del hombre y que hoy reciben el nombre de Garantías Individuales.

También se encontraban reconocidos los derechos de los pueblos de ser juzgados por sus iguales, de ser electos los funcionarios y representantes de la ciudad por todos los vecinos y además se establecía el importante principio de la inviolabilidad del domicilio.

Es necesario señalar el reconocimiento por parte del rey, de la personalidad del Municipio, no como una creación del estado, o de la voluntad real, si no como algo que ya existe por sí mismo, como un hecho natural. Esto se desprende claramente del sólo hecho de que los reyes tratarán con las ciudades para el establecimiento de los fueros, que como ya se dijo se ajustaban a las condiciones particulares de cada ciudad respetando sus tradiciones, "el gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos (consejo abierto), eligiendo a los que iban a desempeñar los cargos municipales". (10).

Los principales funcionarios del Municipio eran los siguientes:

a) Los Alcaldes.- Que estaban encargados del gobierno y administración de la localidad, en general, eran dos en cada Municipio. En algunos municipios, existían sobre los Alcaldes Ordinarios, otro que se llamaba Alcalde Mayor. Los Alcaldes tenían además una función judicial, pues formaban parte de un tribunal colegiado, junto con los llamados fueros que eran electos popularmente.

b) El Alférez.- Era el comandante de la milicia de la ciudad, tenía que defender los derechos de la comunidad y acudir al servicio del rey, en aquellos casos en que así estuviera establecido el fuero.

c) Los Regidores.- Son aquellos que formaban un cuerpo y se encargaban de reglamentar los acuerdos del consejo. El número de regidores era proporcional a la población del Municipio.

d) El Alguacil Mayor.- Tenía a su cargo el orden y seguridad así como la custodia de la bandera.

e) El Escribano.- Era el encargado de guardar el libro del fuero, tenía fé pública, siendo necesaria su presencia para solemnizar la publicación de bandos, las notificaciones y otros actos oficiales.

f) Los Fieles.- Estaban encargados de los mercados y vigilaban el cumplimiento de las disposiciones de los abastos.

g) Los Sesmeros.- Que a semejanza de los defensores de la ciudad romana, tenían como función defender a los particulares de los abusos de los alcaldes.

La representación de la ciudad en la corte eran reuniones convocadas por el rey a los consejos de las ciudades, quienes mandaban a sus representantes quedando de esa forma garantizados los fueros y privilegios de las ciudades en contra de posibles leyes que restringieran sus derechos consagrados.

1.4.- EL AYUNTAMIENTO EN MEXICO.

"El primer Ayuntamiento de América Continental, lo fue el de Villa Rica de la Veracruz, fundado por Cortés el 22 de abril de 1519. Para ésto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores".(11).

Ese día comenzó a funcionar el primer Ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fué también el primero en América Continental.

Una vez instalado el Ayuntamiento, Cortés se adjudicó el título de Justicia Mayor y Capitán General y reconoce únicamente la autoridad del rey de España.

El primer Ayuntamiento en el Valle de México, a la caída de la gran Tenochtitlán, Cortés fundó el primer Ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que fue Tenochtitlán y dando principio así a la Ciudad de México, a partir del 8 de marzo de 1524. Estando el Cabildo Metropolitano integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles además del Escribano y el Mayordomo.

Hay que decir que el municipio se dio a través de la conquista como una institución política, en la que se creó primero el Ayuntamiento Jurídico Político, que fue el Ayuntamiento y posteriormente tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios para su formación.

No deja de tener interés el concepto que se tenía del Cabildo o Ayuntamiento en aquellos siglos de la colonia.

Si entendemos por "Cabildo que es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son justicia y regidores". Toda vez que ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común.

Independientemente del grado de autonomía de que disfrutaban los municipios es indiscutible que el Ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno de administración de la comunidad como tal. Ya que así fue entendido en la época colonial, no obstante el grado de intromisión a que se llegó en las esferas de la vida local.

"Los Cabildos [cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, Ayuntamiento], en su mejor época." respondían a las necesidades de una población desvalida, ya que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, esta igualdad se consideraba esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si en ella venía a establecerse condes, caballeros y otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso la pena de muerte para ciertos crímenes) que los pobladores primitivos. El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo

ni siquiera el rey en el nombramiento de oficiales municipales, pudiendo hablarse de su primera época como de una primera institución democrática''. (12).

La Organización del Ayuntamiento en la Colonia.

El primer Ayuntamiento en México fue fundado por ordenes del conquistador Hernán Cortés, quedando plenamente constituido el día 27 de abril de 1519, llevando por nombre el de la Villa Rica de la Vera Cruz, siendo creado este Ayuntamiento en nombre del rey de España.

El Ayuntamiento tuvo como fin primordial, el de llevar acabo la investidura de Cortés, de todas las facultades legales suficientes para continuar realizando la conquista.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes, por un lado la incorporación de los autóctonos al marco municipal español mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.

Después de algún tiempo de ardua lucha, cae finalmente Tenochtitlan, en donde Cortés crea un segundo Ayuntamiento quedando establecido éste en Coyoacán y mudándose más tarde a la ciudad de México.

Analizando estos primeros Municipios de México, nos podemos dar cuenta claramente que fueron creados primero los Ayuntamientos como instrumentos jurídico-políticos y más

tarde se trató de establecer los datos de vecindad que fueron necesarios. Lógicamente, dada la conquista, la organización política y social del pueblo azteca se vio modificada paulatinamente desapareciendo poco a poco los calpulli y ocupando su lugar los llamados Cabildos de indigenas.

En un principio, estos Cabildos de indigenas, en lo que respecta a su organización, se encontraban íntimamente relacionados con lo que había existido en los calpullis, de estos cabildos podemos decir que tenían como funcionarios a los Tlathoanis, siendo integrados exclusivamente por indígenas.

Por lo que se refiere al aspecto electoral que tenían los Cabildos, podemos decir que éste era igual al que existía en el Calpulli. "los Cabildos constituyeron las ciudades bajo el régimen de colonia y en los primeros de nuestra emancipación."

El número de funcionarios que constituían los cabildos de Indigenas era muy variable, dado que éste se determinaba en razón directa de las necesidades e importancia de las localidades dentro de las cuales iban a gobernar.

También durante ese tiempo, nacieron los Cabildos Españoles, que entre sus principales funciones se encontraban las de administrar las ciudades y poblados en donde fueran instituidos, así como también el de impartir justicia en primera instancia.

Estos Cabildos Españoles durante los primeros años

de la colonia gozaron de plena autonomía, dado el escaso número de funcionarios y el poder tan basto con que contaban los conquistadores ya que eran representantes directos de las expediciones a tierras novo-hispanas.

En un principio, los cargos municipales eran adquiridos en forma popular, posteriormente fueron por subasta pública, lo que motivo que estos cargos cayeran en personas acaudaladas, formándose de esta manera verdaderas oligarquías. Otra forma de adquisición de estos cargos, era en virtud de concesiones por parte de la colonia. El cargo de Regidor era adquirido mediante enagenación, no obstante todo lo anterior y lo arbitrario de este sistema, se llegaron a establecer determinadas reglas que deberían de observarse durante el ejercicio de los mismos, así por ejemplo: era obligatorio recibir el poder en el lugar donde se iba a ejercitar el cargo.

'El rey a menudo acostumbraba premiar a cortesanos por sus servicios concediéndoles durante su vida uno o varios cargos de regidores, los cuales vendían a interesados en ultramar. Cuando el valor de los cargos del Cabildo subió, en la segunda mitad del siglo XVI, con el aumento de la población y la prosperidad de las ciudades americanas, le convenía a la administración de la corona dirigir la venta de cargos'. (13).

De entre las funciones principales de éstos Cabildos citaremos las siguientes:

- a) Ejecución de la justicia.
- b) Administración municipal.
- c) Tribunal de apelación en contra de las decisiones de los alcaldes.

d) En materia de asuntos administrativos, existía la obligación de llevar a cabo los adornos de la ciudad, mejorar las obras públicas, reglamentar todos los asuntos de carácter económico, regular la actividad de los talleres artesanales, etc..

Haciendo una pequeña remembranza podemos decir que con Carlos V, el Gobierno Municipal o sea el régimen de Cabildos había adoptado las siguientes bases fundamentales:

1.- En las ciudades principales de las Indias, debería haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.

2.- Las personas que no fuesen vecinas del Municipio, no podían ser electas como regidores ni para otros cargos consegiles.

Con Felipe II se adoptó la siguiente medida substancial:

a) Se hizo abiertamente la venta de cargos consegiles. La cédula del 1 de noviembre de 1591, disponía que se hiciese venta no en perpetuidad, sino de por vida y a personas idóneas y suficientes.

b) Con Felipe IV quedó vedada la compra de cargos para revenderlos.

c) En cuanto al número de regidores era un tanto más variable cuando se incrementaba con la venta de los nombramientos, ya que al introducirse la regiduría perpetua, se facultó a los agraciados para renunciar o vender sus puestos, con lo cual aumentaba mucho el número de los regidores sobre el marcado por la ley, especialmente en los Ayuntamientos de las ciudades importantes''. (14).

'Cabe hacer mención de las principales funciones del Cabildo o Ayuntamiento durante la época colonial:

1.- El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los regidores, solamente en donde residía la audiencia, al presidente de ésta tocaba disponer sobre las obras en ejecución. A la vez, los puentes y caminos habían de hacerse a costa de los beneficiados.

2.- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercado y abastos.

3.- Cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.

4.- El corte y plantación de árboles.

5.- El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan.

6.- La formación de sus ordenanzas que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente.

7.- Repartir, a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos, habían de preferirse a los regidores que no tuviesen tierras, respetando las propiedades de los indios. Para tal efecto, en el repartimiento de vecindades, caballerías y peonías habían de encontrarse presentes los procuradores de las poblaciones, cuyo parecer se tomaba en consideración.

Para las concesiones de tierras y aguas:

- Las peticiones habían de presentarse al Ayuntamiento respectivo.

- Tomando el acuerdo, si la ciudad era residencia del virrey o de la audiencia, dos regidores se lo notificaban, después de lo cual, o en los lugares donde no residían aquellas autoridades se despachaba el título según el acuerdo, firmándolo todos los del Ayuntamiento en presencia del escribano de la corporación, quien lo asentaba en el libro de Cabildo (Ayuntamiento).

- Si la petición se refería a tierras y aguas para ingenios, había de presentarse al virrey o presidente de la audiencia, quien la remitía al Cabildo para informe. Uno de los regidores comunicaba el parecer de la corporación y el virrey o presidente resolvía lo que consideraba oportuno.

- Las tierras dadas a los vecinos españoles en propiedad, quedaban sin embargo, sujetas a uso común para pastos y

aprovechamiento de frutos silvestres, una vez levantada la cosecha. Pero esta medida no surtía efecto si las tierras eran de los indios, ya que los ganados de los españoles no podían pastar en ellos.

- Felipe II, el 20 de noviembre de 1578, dió a los virreyes y presidentes de audiencias el derecho de revisar los títulos de propiedad y el 10 de enero de 1589, ordenó a dichos funcionarios que revocaran las gracias que hubieren concedido los Cabildos de no estar confirmadas por el rey o fueren de indios y admitieran a composición los beneficiarios. Con estas disposiciones se comenzaron a reducir a los Ayuntamientos aquellas facultades que daban más calor e interés al gobierno local y a la vida civil de los municipios''.(15).

- En negocios de administración el Cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos, salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales. Pero en todas las ciudades de importancia de la colonia, fue un hecho la intervención de los Corregidores o Alcaldes Mayores.

Así mismo al hablar del Ayuntamiento en el Valle de México podemos decir que una vez que transcurrió el crucial 13 de agosto de 1521 y mientras Cortés arrasaba con la antigua y gran Tenochtitlán, instaló en Coyoacán un Ayuntamiento, pero no se sabe la fecha en que comenzó a funcionar, ya que se perdieron los primeros libros de Cabildo y los que se tienen a la fecha son a partir del 8 de marzo de 1524, en el que ya el Ayuntamiento fungía en la ciudad de México.

Fué por disposición de Cortés que se instaló el primer Ayuntamiento Metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán. Sesionando ahí de agosto de 1521 a marzo de 1524, en que se trasladó a México, toda vez que la ciudad quedó en condiciones de ser poblada.

Por lo que hace al primer Ayuntamiento Metropolitano, podemos decir que una vez que Tenochtitlán fue arrasada en el año de 1521 y habiendo quedada destruida y asolada, Cortés se trasladó a Coyoacán, ya que le brindaba mejores condiciones de habitabilidad, en cuanto a higiene, consistencia de suelo y seguridad contra las inundaciones. Solo la carencia de conocimiento sobre el terreno lograron que Hernán Cortés no se trasladara a Tacuba por que manifestaba que en el tiempo de los indios esta ciudad había sido la cabeza principal de las otras provincias de la comarca, ya que también era razón que lo fuera en el tiempo de los cristianos, ya que decía que Dios nuestro señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otras idolatrias y que ahí su nombre sería honrado y venerado, más que en otras partes de

la tierra. Por lo cual se comenzó a edificar en el mismo que ocupara la antigua Tenochtitlán a fines de 1521.

Haciendo la aclaración que la primera acta que se conserva del Ayuntamiento de la ciudad de México es de fecha 8 de marzo de 1524, más no así del 6 de marzo del mismo año por lo cual se reproduce dicho contenido que a la letra dice: "En la gran ciudad de Temixtitán, lunes ocho de marzo de mil quinientos veinte y cuatro años estando ayuntados en su Ayuntamiento en las casas del magnífico señor Hernando Cortés, gobernador y capitán general de esta Nueva España, donde se hace el dicho Ayuntamiento estando presentes los señores Francisco de las Casas, Alcalde Mayor, el bachiller Ortega, Alcalde Ordinario, Bernardino de Tapia, Gonzalo de Ocampo, Rodrigo de Paz, Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo, Regidores de ella, viendo y platicando las cosas del Ayuntamiento y compiladeras al bien público y parecieron las personas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cuales respondieron lo siguiente ante mi, Francisco de Oduña."

Siguiendo las peticiones de Solares y Mercedes que en tal sentido acordó el Ayuntamiento, con base a esta acta, podemos advertir que el 8 de marzo de 1524, ya funcionaba el Ayuntamiento en la ciudad de México, pero con el nombre de Temixtitán, debiendo recordar que en los primeros tiempos se le denominaba así, o acoplando México-Temixtitlán.

Cabe advertir que el Ayuntamiento en aquella época sesionaba en las casas de Cortés, pues no fue sino hasta años

después que se terminaron las del Municipio. Asistiendo a dichas sesiones un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco Regidores.

Con el Municipio se consagró la conquista, ya que el papel que desempeñó el mismo en el transplante de las normas occidentales de convivencia, desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España, sino del Municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales se aventuraron en contra de Moctezuma, llevando como capitán a Cortés que ya había resignado en manos del Ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego Velázquez que ostentaba el nombramiento de capitán y justicia mayor, ya que la conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas, siendo instituciones criollas las que autorizaron la conquista ya que habían de ser sus herederos y justamente tres siglos se confabularían para deformar la independencia también en su provecho.

Lo que singulariza a esta etapa es el hecho de que primero se estableció la autoridad municipal y posteriormente se formó la localidad domiciliaria. Ya que una vez que se estableció el Municipio en el orden político, era necesario que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad.

En la ciudad de México, el Ayuntamiento se preocupó

para formar el plano o trazo no procediendo a la distribución de los solares, por haber usado al principio de esta facultad de Hernán Cortés.

En la ciudad de Puebla fue trazada en 1531 por Hernando de Saavedra corregidor de Tlaxcala y el aumento de los habitantes dio lugar a que años después se elaborara un plano de la ciudad, para evitar que se diera el mismo solar a diversas personas. Toda vez que la traza consistía en señalar calles y manzanas, ya que éstas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos.

Toda vez que en un principio las poblaciones se edificaron con vigas y zacate y en algunos casos con adobes. Levantándose posteriormente construcciones de cantería y ladrillo ya que la Ciudad de México se edificó con tezontle y cantera contando ciento cincuenta casas de españoles, ya que era natural que todos los trabajos de planificación que fueron desarrollados empeñosamente no podían garantizar por sí solos la existencia de la vida municipal más sin embargo se tomó una medida para obligar a la vecindad a permanecer en esa Ciudad, la cual encontramos en las ordenanzas dadas en la Ciudad de Puebla por el virrey don Antonio de Mendoza en 1546 la cual en una de sus partes dice: "ordenamos y mandamos que todos los vecinos de esta Ciudad sean obligados a residir en ella por espacio de seis años para poder obtener las cosas que esta Ciudad les fuere dadas so pena de lo contrario pierda todo lo que esta Ciudad le hubiere dado ya sea

tierras o cualquier otra cosa, o en dicho tiempo les haya vendido."

"Ordenamos y mandamos que de aquí en adelante el Cabildo de esta Ciudad no pueda recibir ninguna persona por vecino de ella ni lo provea de solares ni de otra tierra, sin que primero la persona se obligue ante el escribano de este Cabildo que recidirá por el tiempo y el espacio de seis años con casa poblada y si no reside por ese tiempo perderá los solares y tierras que esta Ciudad le haya dado."

Esto revela que se trataba de impedir los abusos de quienes podían obtener con una breve vecindad bienes en varias ciudades.

No deja de tener interés el concepto que se tenía del Cabildo o Ayuntamiento, ya que en aquellos siglos de la colonia "Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son Justicia y Regidores" ya que ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común; o bien como un gobierno político y económico, el cual es privativamente de los Ayuntamientos o de los consejos de ellos y no habiendo queja de parte o instancia fiscal no pueden las cancelerías o audiencias entrometerse en estos asuntos.

Ya que independientemente del grado de autonomía de que disfrutaban los Municipios o de mayor o menor centralización, es incuestionable que el Ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno así como de la administración como tal. Así

se entendió en la época colonial, no obstante el grado de intromisión a que se llegó en las esferas de la vida local.

Asimismo al hablar de las cesiones de Cabildo, podemos decir que fueron una de las primeras expresiones del sistema representativo popular.

Pero podemos decir que la institución municipal alcanzó su magna expresión en el Cabildo Abierto ya que se convocaban y concurrían de todo el pueblo al lugar para presenciar el nombramiento de procuradores, ya que era sumamente frecuente en las poblaciones rurales.

Esta forma de democracia directa alcanzó gran desarrollo en España donde el Cabildo Abierto ejerció las funciones que se mencionan por su orden:

1.- Como Asamblea deliberante, formar el libro del pueblo y reformar las ordenanzas municipales, así como decidir los trabajos semanarios de la comunidad.

a) El libro del pueblo era una especie de reglamento, que se discutía y aprobaba cada año, designando en la primera reunión anual una comisión de vecinos conocedores de las costumbres para que se encargasen de su redacción, tal reglamento era discutido en Cabildo Abierto y una vez aprobado recibía la firma de todos los vecinos.

b) Las ordenanzas eran vistas por el pueblo con veneración y contenían disposiciones minuciosas sobre fincas y tierras, sobre la forma de adquirir la vecindad, sobre la administración de los bienes del común, sobre el aprovechamiento de los pastos y montes, arreglo de caminos y obras

de interés general. Estas ordenanzas generalmente no se tocaban, sino que sus reformas se asentaban en un libro aparte y se suscribían por los vecinos.

c) Los trabajos semanarios se sujetaban a acuerdo, el alcalde nombraba una comisión que propusiese lo que había de hacerse en la semana y el Cabildo Abierto era el facultado para hacerlo.

2.- Otra de las funciones del Cabildo Abierto era, como poder judicial, la de resolver sobre multas por infracciones a lo acordado.

3.- Finalmente, el consejo escuchaba las peticiones de los vecinos resolviendo lo procedente. Las peticiones eran de lo más variadas y si se accedía a ellas, los que las formulaban quedaban encargados de dirigir los trabajos, pasar lista de asistencia y denunciar las faltas que hubiere.

El Cabildo Abierto fue la institución por excelencia de la vida comunal y mantuvo los vínculos solidarios en los pueblos de España.

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN MEXICO.

Por lo que respecta al Cabildo metropolitano, éste tuvo importantes atribuciones y una gran influencia sobre el resto de la colonia de la que todavía dió muestras a principios del siglo XIX.

En consecuencia el Ayuntamiento de la ciudad de México tuvo:

- a) Atribuciones Ordinarias.
- b) Atribuciones Extraordinarias.

Respecto de las Atribuciones Ordinarias el Ayuntamiento tenía a su cargo las obras públicas locales. Esta facultad le fue restringida en la metrópoli, debido a la intervención de los virreyes que en una incipiente pero efectiva concepción de la que más tarde sería el Distrito Central y actualmente el Distrito Federal, consideraron de hecho a la ciudad capital como territorio metropolitano, sin precisarlo jurídicamente, el virreinato estimó lícita la intervención de los virreyes, en ciertas funciones municipales y por ello la capital les debió la ejecución de las obras más importantes, como el desagüe de la ciudad, la introducción del agua potable, el alumbrado y el pavimento.

Al establecerse con ello una dependencia manifiesta del municipio capital para la autoridad central, el Ayuntamiento tenía a la vez a su cargo los servicios públicos locales, en este punto se vió restringido ya que la iglesia se abocaba a ciertos renglones entonces de su competencia como los de hospitales y cementerios, sin embargo, disfrutó el Ayuntamiento de otras intervenciones entre ellas las de abastecimiento y las de regulación de trabajo, así como en cierto grado las de reglamentación escolar hoy de carácter federal.

El Ayuntamiento como órgano encargado de velar por los intereses comunales de los habitantes de la Ciudad de México y poblaciones circunvecinas, ya que el Cabildo o Ayuntamiento de esta Ciudad principió desde luego a la regulación de la vida municipal, dictando las disposiciones y acuerdos

que estimó más adecuados para tal efecto.

Por lo que respecta a las Atribuciones Extraordinarias del Ayuntamiento de México, en los primeros tiempos de la colonia fueron de lo más variado y extenso, llegando a comprender facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país.

Con el tiempo el Cabildo o Ayuntamiento Metropolitano perdió tan ambiciosa función, pero no dejó de ejercer influencia sobre el resto de las ciudades coloniales.

A semejanza del Cabildo Metropolitano, los Cabildos de la Nueva España remembrando la época brillante de las comunas castellanas, aspiraban a obtener del poder real, títulos jerárquicos y privilegios. Puebla logro en 1532, el título de ciudad y sus vecinos la excepción de pagos de alcabalas por treinta años.

Morelia, fundada por el virrey Antonio de Mendoza en 1541 y que fue llamada Villa de Valladolid, obtuvo en 1545 el título de Ciudad.

Funcionarios que integraron el Ayuntamiento y cargos desarrollados en el mismo.

"Las ordenanzas de 1525 se ocuparon de la organización de los primeros Ayuntamientos. En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, contaba con dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico.

Los Alcaldes que estaban encargados del gobierno y de la administración de la localidad en general, eran dos en cada Municipio, en algunos Municipios, existían sobre los Alcaldes Ordinarios, otro que se llamaba Alcalde Mayor, los Alcaldes tenían además una función judicial, pues formaban parte de un tribunal colegiado.

El Alférez Real era el comandante de la milicia de la ciudad, tenía que defender los derechos de la comunidad y acudir al servicio del rey, en aquellos casos en que así estuviere establecido en el fuero.

Los Regidores formaban un cuerpo y eran los que se encargaban de reglamentar los acuerdos del consejo. El número de Regidores era proporcional a la población del Municipio.

El Alguacil Mayor tenía a su cargo el orden y seguridad, así como la custodia de la bandera, otro de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombran 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 cuidaban que fueran solamente celebradas las de aniversario de la conquista Tenochitlan, de la 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 el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de la seguridad pública.

- Los Diputados de Alhóndiga y pósito que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables y fijados por ellos mismos.

- Un Contador encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento.

- Dos Regidores llamados fieles ejecutores, que juntamente con el corregidor integraban la fiel ejecutoria, para la vigilancia del 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 establecimiento e imponer penas por las infracciones que comprobaran. También señalar los precios a los que diariamente podían vender los artículos de mayor consumo.

- Un Fiel encargado de marcar los pesos, pesas, marcos y medidas por 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'. (16).

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

A mayor abundamiento los Alcaldes Mayores y Corregidores desempeñaban las siguientes funciones que se consideraron como precursoras de las jefaturas y prefecturas políticas. En efecto el empleo lo ejercían por distritos y gozaban de atribuciones sobre muchas ramas de la Administración Municipal, interviniendo en la esfera reservada a los Ayuntamientos.

'La Alcaldía Mayor fue la institución distrital a través de la cual la corona pretendió ejercer vigilancia sobre los encomenderos cuyo poder y señorío se quiso siempre restringir, ante los llamados derechos del encomendero ganados por la violencia de las armas, el rey ejerció sus derechos de máximo imperio creando las alcaldías mayores. Al tomar esta determinación Carlos V no hizo otra cosa que trasladar a América el método empleado por sus abuelos, los reyes católicos cuando en 1480 se decidieron a poner ésto a las demasías de la nobleza y a la anarquía en que vivían los Ayuntamientos.

Por lo tanto podemos decir que el Alcalde Mayor era el protector natural del indio, el instrumento a través del cual se ejercían los propósitos de las leyes, liberándolos de los

abusos de los caciques de su venta como esclavos, de que trabajasen como animales de carga.

Pese a todo ello los Alcaldes Mayores en general desde que fueron creados en América en 1533, hasta su extinción en 1786, es decir, 253 años, fueron peores que ladrones e hicieron más daño al indio que pudieran hacerlo los peores enemigos del imperio español contra ellos se alzó la tremenda requisitoria de Solorzano y Pereyra en España y la del Obispo Palfofox en Nueva España en 1642. Todo ello paró en la sustitución de los Alcaldes Mayores por los intendentes al entrar en vigor la real ordenanza en 1786.

Los nombramientos de Corregidores, Gobernadores y Alcaldes Mayores, lo hacía directamente el Rey en lo que toca a Tabasco, Cuautla, Tacuba e Ixtlahuaca, así como en el caso del Corregidor de Veracruz, el resto era nombrado por la audiencia de Guadalajara en sus respectivas jurisdicciones.

Estaba previsto que los Gobernadores, Corregidores o Alcaldes Mayores no pudiesen ser admitidos al ejercicio de sus funciones, sin antes presentar ante el consejo de India o ante la audiencia de su distrito, un inventario de sus bienes y dar fianza de pagar lo que resultara a su cargo en las residencias a las que debían someterse al dejar su empleo que era por el término de tres años.

Los Alcaldes Mayores tenían la prohibición de casarse con personas del distrito en que desempeñaban el empleo no podían abocarse al conocimiento de causas que estuvieran

conociendo los Alcaldes Ordinarios y tenían jurisdicción en causas de indios, cuando se referían a la libertad de los mismos pues ellos estaban reservados a las audiencias y eran instruidos por el fiscal real.

La visita a los pueblos de indios debían advertirles que eran enviados por el Rey para que los amparen y defiendan, para que cada uno use su Hacienda libremente y ninguna persona reciba agravio, ya que debía de conservar y cuidar con particular atención la orden y forma de vivir de los indios, guardar sus buenas costumbres no contraria a la religión cuidando que la tierra estuviera bien abastecida de carne y otros mantenimientos a precios razonables, y provista de calles, caminos, canales y demás edificios públicos sin perjuicio de los indios.

Debían cuidar de que los indios no fueran holgazanes ni vagos, sino que trabajaran sus tierras, se acostumbraran a ganar un salario unos de otros si fuera posible, según costumbre de España, hacer que en los días de fiesta acudieran a misa y recibieran doctrina cristiana así como librarlos de los malos tratos de los caciques.

En general los Corregidores y Alcaldes Mayores, tuvieron a su cargo funciones de inspección, regulando la relación entre naturales y españoles. Vigilaban los usos y costumbres e intervenían en la vida comunal como representantes del Rey, del virrey o de la audiencia a los que debían el empleo de que disfrutaban por tres años''. (17)

Otro de los funcionarios importantes del Ayuntamiento fueron los Alcaldes Ordinarios, ya que dentro del Régimen Municipal éstos fueron de elección popular y más tarde, bajo el poderío de la monarquía, cedieron la premisa, a los Alcaldes Mayores en Nueva España, nombrados unos de éstos por el rey y la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.

''Los Alcaldes Ordinarios que eran de extracción popular, subsistieron junto con los Alcaldes Mayores, Gobernadores o Corregidores para su elección :

1.- Se celebraba Cabildo al que concurrían los Alcaldes y Corregidores.

2.- Debían cubrir los siguientes requisitos: saber leer y escribir, aunque se toleraba en ciertas cosas que no supiesen lo último, ser vecinos del lugar y aún al miliciano podía serlo con tal de que tuviese casa poblada.

3.- No podían ser electos los oficiales reales, los regidores de Cabildo, los deudores de la hacienda real, ni los que ya hubiesen desempeñado el puesto hasta que transcurriesen dos años.

4.- Se recomendaba a los electores que prefirieran a los primeros descubridores y sus descendientes siempre que tuvieran las cualidades necesarias.

Las funciones de los Alcaldes Ordinarios, se referían principalmente :

- a) A la primera instancia, en negocios de españoles.
- b) A conocer a los españoles e indios.

c) A conocer en los que correspondían al tribunal de la hermandad, en ausencia o por falta del Alcalde de la misma.

d) A prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos, en los lugares en que no radicaba la audiencia.

e) Por otra parte "contra la regla general en materia de jurisdicción, el juez no puede serlo de su igual, uno de los Alcaldes Ordinarios podía faltando el gobernador conocer de los juicios civiles y criminales contra el otro Alcalde y una vez que en éste o en cualquier otro asunto de su jurisdicción hubieren prevenido no podían inmiscuirse ni los Alcaldes Mayores, ni aún las audiencias, sino en casos especiales o en distinto grado".

f) Quien dirimía las cuestiones de jurisdicción entre Alcaldes era la audiencia. Las apelaciones de las sentencias pronunciadas por los Alcaldes Ordinarios caían dentro de la competencia de los Alcaldes Mayores y a falta de éstos, de la audiencia.

g) Donde no hubiere Corregidor o Gobernador y en ciertos casos habiéndolo, los Alcaldes tenían voto en el Cabildo.

h) Muriendo el Gobernador sin dejar quien lo sustituyera debían encargarse interinamente del gobierno.

i) Podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles en los lugares en que no hubiere Gobernador ni Corregidor". (18).

Los Regidores, como su nombre lo indica, se encargaban de regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abasto y licencias de mercaderes.

El oficio de Regidor reúne la más alta investidura entre los Magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieron junto a los de carácter judicial.

Durante la colonia, la designación se hacía de acuerdo con la reglamentación que apareció consignada en la recopilación de las leyes de Indias.

- En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona ésta y sus hijos o herederos debían nombrar los regidores, según lo dispuesto por Felipe II, toda vez que pasadas dos vidas, los puestos se llenaban según los principios del derecho común.

- Cuando no había capitulaciones, los vecinos los nombraban en Cabildo Abierto, conforme lo dispuesto por Carlos V el 26 de junio de 1525, en este caso después de la primera elección los regidores eran designados a su vez, según los principios del derecho común.

Los Regidores elegían los Alcaldes, llamándose Alcalde Ordinario de primer voto, quien hubiera sido electo primero, estas elecciones como las juntas ordinarias del Cabildo habían de celebrarse en las casas del Ayuntamiento, estando prohibido que se efectuasen en la del Gobernador.

El carácter genuinamente popular de los Regidores cambió por la viciosa costumbre de vender los oficios, pero por cédula de la Reina Juana del 15 de octubre de 1522 el cargo de Regidor pasa a ser vendible o renunciable, lo que significaba que debía ser adjudicado al mejor postor, el cual podía renunciarlo en otra persona pero si éste moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona, procediéndose a venderlo de nuevo.

También eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles las de escribano de Cabildo, las de número, Alguaciles Mayores, Depositarios y Fieles Ejecutores.

Si bien la venta de tales oficios se hacía en subasta y previo pregón, solo eran admitidos a postura los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a satisfacción de los justicias refiriéndose a los que las tuvieran mayores, aunque otro ofreciera mayor precio.

La renunciación a sesión de oficios era válida se hacía en persona idónea, si el renunciante vivía cuando menos veinte días después de renunciar y el renunciario pedía aprobación dentro de un plazo que no pasara de setenta días, el oficio quedaba vacante y volvía a la corona, para ser nuevamente vendido por su valor íntegro, si el dueño del empleo moría sin haber hecho renuncia del mismo en otra persona o si fallecía cuando no hubieran transcurrido veinte días de tal renuncia, o si el renunciario no aceptaba, o si no acudía a solicitar la aprobación del virrey, audien-

cia, gobernador o justicia principal del distrito dentro de setenta días, o si no obtenía la confirmación del rey en un plazo de cinco años.

A los Regidores les estaba prohibido cobrar salarios por sus servicios extraordinarios, contratar en bastimentos de pan, carne, fruta y otros artículos para el abasto común dentro de sus jurisdicciones, rescatar mercancías tener por sí o por otra persona tienda, taberna o lugar donde vendieran frutas aunque fueran de su cosecha.

Los Alguaciles tenían uno de los oficios más característicos en la organización municipal de la colonia ya que se dividían en Alguaciles Mayores y Menores.

El Alguacil Mayor de las ciudades y villas de españoles formaban parte de los oficios vendibles y renunciabiles, en lenguaje moderno podemos decir que el Alguacil Mayor era el policía y el cuerpo de prisiones, toda vez que se encargaba de la detención de maleantes así como el cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, ejecutar las órdenes de encarcelamiento dada por audiencias y Alcaldes, la custodia de reos confesos o presuntos.

En arábigo llamaban Alguacil a aquel que ha de aprehender o de ajusticiar los hombres en la corte del Rey por su mandato o de los jueces que juzguen los pleitos.

Los latinos le llamaban al Alguacil justicia ya que ese nombre se lo designaron por ser derecho en cumplir su trabajo.

Entre sus derechos se contaba el de poder entrar a los Cabildos con sus armas y entre sus obligaciones figuraba la de hacer la ronda de noche por calles y lugares públicos, toda vez que estaba facultado para aprehender a los delinquentes, pero solo infraganti, debiendo presentarlos inmediatamente a sus jueces, ya que de otra manera no podían proceder a la aprehensión sino por orden de autoridad competente.

Los Alguaciles percibían emolumentos por las ejecuciones que se les encomendaban y reservaban para sí la décima parte de los derechos de ejecución que recibían sus tenientes, pero no podían cobrar nada a éstos por su nombramiento ni removerlo sin causa.

Precisamente para que los auxiliasen en sus funciones acostumbraban designar Alguaciles Menores asignándoles sueldo de sus propios emolumentos, pero como el sueldo de Alguaciles Menores y tenientes afectaba sus ingresos era frecuente que los Alguaciles Mayores dejaran de nombrar tales auxiliares, faltando así ejecutores para todos los proveídos de Cabildos y audiencias.

El Alférez Real sus funciones eran de verdadera relevancia ya que tenían entrada al Cabildo y voto en él antes de los Regidores, aunque después de la justicia, disfrutaban de doble sueldo en relación con los mismos Regidores y por ausencia o muerte del Alcalde Ordinario fungían en su lugar, de lo anterior podemos decir que los Alguaciles desempeñaban funciones de policía y los Alferé-

ces Reales ostentaban una dignidad sobresaliente.

Así podemos decir que el primero que ejerció el cargo de Alguacil Mayor en estas tierras fue Juan de Escalante y como Alferéz Real Ochoa y Romero, estos funcionarios fueron elegidos al fundarse el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

El Fiel Ejecutor, en arábigo significaba persona diputada en alguna ciudad Villa o lugar, para el reconocimiento de los pesos y medidas de que usan los que venden y para examinar si los géneros que dan son cabales, en España se introdujo este oficio por las ordenanzas de Cortés de 1525.

El Procurador del Cabildo era lo que en Roma el defensor civitates y en España el representante o personero del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias era el defensor de los derechos ciudadanos contra todos, ésto es de los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo.

Por cédula de 23 de noviembre de 1623 Felipe IV permitió que su elección se hiciera por las regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al Ayuntamiento, por lo tanto, el procurador no era considerado miembro del Cabildo, pero en el transcurso del tiempo, recibió el nombre de Síndico.

Los Escribanos y los Archivos Municipales.

El Escribano desempeñó un importante papel en los Cabildos Coloniales, y entre sus principales funciones

figuran:

1.- La de llevar un libro, por él autorizado donde debía de asentar todos los actos, acuerdos y discusiones del consejo municipal y legalizando cada uno de esos documentos, ya que en los actos había de asentar íntegro el tenor de las cédulas y provisiones reales así como las cartas de los virreyes ministros y oficiales dirigidos a los mismos Cabildos.

2.- Llevar otro libro, autorizado por él en el que se debía de transcribir todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales recibidas por el Cabildo. Además de guardar los originales, el libro se conservaba en el arca de dicha corporación estando prohibido que uno en otro se sacasen por motivo alguno de la propia casa de Cabildo.

3.- Extender copias de documentos autorizados por él, a pedimento de un juez o delegado.

4.- En los lugares en los que hubiera depositario general, al recibir los depósitos que por la autoridad judicial o alguna otra se mandaran a hacer, llevando un libro en donde se asentaban dichos depósitos.

Para ello el depositario general estaba obligado a dar aviso al escribano del recibo de cada uno de los depósitos, los depositarios eran oficios vendibles y renunciables percibiendo su retribución directamente de quien recibía el servicio como hoy en día lo hacen los notarios.

El oficio de escribano de Cabildo era vendible y renunciable, siendo necesario para ejercerlo que el monarca extendiera el nombramiento previo remate.

Sin embargo por la escases de tales oficiales los virreyes, audiencias, gobernadores y justicias en tiempos de la colonia se atribuyeron la facultad de nombrarlos, a fin de poder actuar en las visitas y residencias, así como para hacer escrituras, testamentos y otros documentos que requieran de fe pública. Por ello el 5 de agosto de 1546 Felipe II prohibió el ejercicio de los escribanos no titulados bajo pena de nulidad de lo que hicieran.

No sólo había Escribanos de Cabildo, sino también de Cámara, de Gobernación, de Minas, de Números, Públicos y Notarios Eclesiásticos, con funciones específicas en cada caso. Para todos ellos era obligación:

a) Sujetarse a previo examen, con objeto de probar su suficiencia ante la audiencia respectiva o ante personas que ella delegara al efecto, en los lugares alejados.

b) Presentar su título de recibido del monarca por conducto del consejo de India, ante la justicia y regimiento del lugar donde deberían ejercer su oficio.

c) Asentar los actos y escrituras y de llevar registro de todas ellas precisamente en libros encuadrados, estando prohibido que los hicieran en hojas sueltas aunque las partes consintieran en que no se registraran.

d) Recibir todos los papeles de su oficio por inventario y por él hacer entrega de los mismos.

e) Pasar todos los libros y papeles a su sucesor en el oficio y no a los herederos.

f) Entregar los registros al escribano de Cabildo que lo sucediera, en caso de ausentarse.

La Primera Audiencia estableció un arancel para los honorarios de escribanos, fijándolo en ocho tantos de lo que estaban autorizados a cobrar en España. Pero la real cédula del 12 de julio de 1530 derogó ese arancel, y en las ordenanzas dadas por el virrey Don Antonio de Mendoza se incluyó otro que le permitía apreciar lo moderado de la retribución que percibían estos funcionarios municipales.

Gracias a estos escribanos los Ayuntamientos formaron con el tiempo, sus archivos municipales, de indudable utilidad para la resolución de muchos casos de interés público y privado. El escribano de Cabildo nos legó, en esa forma inapreciables fuentes para el estudio de la historia municipal.

EL AYUNTAMIENTO EN MEXICO.

El primer Ayuntamiento que se fundó en México el 22 de abril de 1519 fue el de la Villa Rica de la Veracruz, toda vez que ahí fue donde desembarcó Hernán Cortés a su llegada a América Continental (Veracruz). Lugar donde levantó algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública levantando en ella una picota e instalando una horca en los alrededores.

A partir de ese momento comenzó a funcionar el Ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y fue también

el primero en América Continental, siendo creado en nombre del rey de España, teniendo como fin primordial el de llevar a cabo las ordenes emitidas por Hernán Cortés ya que tenía todas las facultades legales para continuar realizando la conquista.

'De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes, por un lado la incorporación de los autóctonos al marco municipal español mediante su designación para ocupar cargos de Alcaldes y Regidores, por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.' (19).

Después de algún tiempo y de ardua lucha, cae finalmente Tenochtitlán, en donde Cortés crea el segundo Ayuntamiento quedando éste establecido en Coyoacán, para mudarse posteriormente a la ciudad de México.

Si tomamos en cuenta y haciendo un análisis de los primeros municipios de México, nos podemos dar cuenta que fueron creados primero los Ayuntamientos Jurídico-Políticos ya que más tarde se trató de establecer los datos de vecindad que fueron necesarios para la integración del mismo.

Una vez dada la conquista la organización política y social del pueblo azteca se vio modificada paulatinamente desapareciendo poco a poco los Calpullis y ocupando su lugar los llamados Cabildos de Indigenas.

Estos Cabildos de indígenas con el tiempo resultaron para los españoles un obstáculo en contra de su afán de explotación, por lo que intervinieron frecuentemente con la elección de sus integrantes, llegando de esta manera a degenerarse la forma de designación.

"En un principio los cargos municipales eran adquiridos por elección popular. Lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subasta pública haciéndose en forma perpetua y renunciabile." (20).

Mediante el régimen de los Ayuntamientos se consolidó Jurídicamente el dominio español en tierras Americanas, siendo de ésta manera como el Ayuntamiento confirma su papel de unidad política, económica y social del surgimiento de los nuevos municipios habiendo una influencia constante por los cambios de organización provenientes de la metrópoli o ciudad.

El movimiento renovador surgido en España, con motivo de los referidos acontecimientos de 1808, dio origen a la celebración de las cortes generales extraordinarias, de la que emanó la constitución de la monarquía española, mejor conocida como "Constitución de Cadiz." (21).

Constitución de la cual se hablará más adelante.

20. - MUÑOZ VIRGILIO; RUIZ MASSIEU MARIO; ELEMENTOS JURÍDICOS, HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO, U.N.A.M. MÉXICO, 1979. PAG. 34.

21. - BURGOA. G. IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDIT. PORRÚA. MÉXICO, 1983. PAG. 75.

El Ayuntamiento de la ciudad de México, el cual se encontraba integrado por criollos y con la representación del mismo hizo entrega a Iturrigaray de una exposición que había elaborado el regidor Azcárate y apoyado por el síndico Lic. Francisco Primo de Verdad la cual lleva el nombre de la Representación del Ayuntamiento de México, siendo el primer documento oficial en la Nueva España, sosteniendo la tesis de la soberanía por el pueblo en ausencia y en el nombre del rey.

Ya que con dicha intervención tanto del síndico como del regidor del Ayuntamiento era con el fin de lograr la emancipación política del pueblo español, y el 19 de julio de 1808 el Lic. Francisco Primo de Verdad, hizo un debate en donde habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir la soberanía, aunque nunca se hizo justicia a la figura limpia y noble, de este proceder a la dignidad patria, ya que pago con su vida aquella reclamación. "La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que la forman y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la luz pública, los cuales la conservaron intacta y sostendrán con energía." (22).

Entonces podemos decir, que si la soberanía radica en el pueblo, por lo tanto los Ayuntamientos tuvieron una

función importante en los movimientos de independencia tanto en México entonces Nueva España, toda vez que con el Lic. Primo de Verdad síndico del Ayuntamiento, quien fue el que por primera vez levantó la voz para exponer la doctrina de la sabiduría popular, haciendo el 19 de julio de 1808 una enérgica representación ante el virrey, dicha representación del Ayuntamiento fue transmitida por el virrey a la audiencia, en la cual se opusieron a las pretensiones de los criollos, a partir de aquí los acontecimientos se desarrollaron aceleradamente en la capital del virreinato, el alzamiento del pueblo español en favor de Fernando y en contra de Napoleón, la querrela entre españoles y criollos se exterioriza en una polémica de índole legalista en donde las leyes de Castilla que prevenían la vacancia del trono tenían de trasfondo las doctrinas de la soberanía popular.

Las medidas que a principios de septiembre tomaba Iturrigaray para la reunión de un congreso de Ayuntamientos y la actitud de los criollos en la última de las cuatro asambleas hicieron pensar al partido español en la conveniencia de paralizar el movimiento emancipador mediante la destitución del virrey. Un grupo de españoles encabezado por el hacendado don Gabriel de Yermo se apoderó de la persona de Iturrigaray en la noche del 15 de septiembre de 1808 y apresó a los dirigentes criollos entre ellos a Francisco Azcarárate, Primo de Verdad y al Fraile Melchor de Talamantes; al día siguiente la audiencia reconoció por virrey a don Pedro Garibay, así terminó el intento legalista de los

criollos de la capital para hacer la Independencia bajo el nombre de Fernando VII, con apoyo a las citas legales y ordinarias deducidas de la traición española." (23).

Podemos hacer mención que la representación del Ayuntamiento contenía dos puntos importantes y de trascendencia para la evolución del pensamiento político de esa época.

1.- El de la soberanía popular exigiendo que los asuntos de aquella época se consultasen con lo súbditos y naturales, a través de juntas en que participaron los Ayuntamientos como órgano inmediato de la voluntad del pueblo.

2.- El de la soberanía nacional asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades que son la cabeza de los pueblos.

El Ayuntamiento de México, en 1808 pretendía:

1.- Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia.

2.- Convocar a un congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad de España.

La actitud tomada por el Ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar por primera vez estos principios para que se decidieran a luchar, por la absoluta separación política de España.

EL AYUNTAMIENTO EN LA ETAPA PORFIRISTA.

Durante el poder que ostentó el General Porfirio Díaz, el Municipio prácticamente desapareció ya que los Ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores a los que se les denominó partidos, distritos o prefecturas, estando éstos a cargo de los prefectos o jefes políticos 'y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y el pueblo, justo necesario es procurar el bien del individuo''. (24).

Tal era la importancia del Municipio en esa época que fue ahí donde se empezaron a gestar las ideas revolucionarias, así tenemos que en el año de 1906 los hermanos Flores Magón lanzaron un programa que contenía las siguientes disposiciones: La supresión de los jefes políticos que tan funestos fueron para la república, como útiles para el sistema de opresión reinante, siendo esta supresión una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios.

Ya que durante este período en México se concentró el poder en la figura del Presidente de la República siendo uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos que eran autoridades dependientes del Gobernador, pero superiores a los Ayuntamientos, ya que se dedicaban a obstaculizar la autodeterminación del Municipio.

'Dichos jefes políticos llegaron a consumir terribles arbitrariedades, ya que fueron los ejecutores de crueles

matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco." (25).

"Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo referente al régimen municipal pero había tanto desconocimiento de lo que era una Constitución que se establecía la existencia de cuatro poderes, ésto es Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal." (26).

"Los oídos que engendró la mala participación de estos funcionarios, tienen su origen en la Constitución Centralista en 1836, ya que fue motivo de uno de los postulados de la Revolución, el Municipio Libre, como lo fueron también los anhelos de tierra, trabajo y no reelección." (27)

En la época de Porfirio Díaz se centralizaron las actividades del Estado Mexicano, toda vez que las decisiones se tomaban desde el centro y la organización política y jurídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente (tomando en cuenta que la Constitución de 1857 sufrió ciertos cambios para lograr este fin).

Una de las modificaciones que se introdujeron a la Constitución de 1857 y que atañe al régimen municipal, fue la adición a la fracción segunda de la carta fundamental antes citada.

25.- OCHOA CAMPOS, MOISES. EL MUNICIPIO. SU EVOLUCION INSTITUCIONAL, PRIMERA EDICION. COLECCION DE CULTURA MUNICIPAL DE SANOBRAS. MEXICO. 1981. PAG. 235.

26.- RENDON HUERTA, TERESITA. OB. CIT. PAG. 135.

27.- NUÑEZ VIRGILIO; RUIZ MASSIEU MARIO; ELEMENTOS JURIDICOS E HISTORICOS, DEL MUNICIPIO EN MEXICO. U.N.A.M. MEXICO. 1979. PAG. 78.

Es así como se presenta el fenómeno de que con el porfiriato se crea un ordenamiento jurídico, desarrollándose a la vez las instituciones políticas que permitieron que el régimen porfirista ejerciera una amplia dominación del territorio nacional que fue por medio de las jefaturas políticas. Estas autoridades "se vieron fortalecidas y actuaron de intermediarios del gobierno estatal y los funcionarios locales en todos los estados del país aunque con distinta denominación (prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitantes)". (28).

El Municipio a principios de siglo, esto es al iniciarse la Revolución Mexicana trajo como consecuencia la democracia en México así como la instauración del Municipio Libre, ya que con la dictadura del general Porfirio Díaz los Ayuntamientos estuvieron supeditados a la voluntad de los jefes políticos que eran gente de confianza del general Díaz.

A mayor abundamiento podemos decir que con la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 16 de marzo de 1903, y a partir del 1 de julio del mismo año, se decretó la supresión del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el general Díaz dispuso que en su lugar funcionara una junta consultiva que no eran de elección popular y con carácter técnico.

"Los movimientos precursores de la Revolución consideraron que se podía volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de estructura política y administrativa del país, que era el Municipio, y postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración constitucional del Municipio Libre. Estas demandas figuran desde 1906 en el Partido Liberal Mexicano y se repitieron en el programa del partido democrático en 1909 en el plan de Valladolid, en el plan de San Luis de 1910, en el plan Rayista, en el plan político social de 1911, en el pacto de la empacadora, en el programa de reforma formulado por los zapatistas y en el plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914."(29).

"El estado federal en México, se forma por la federación de 31 estados y un distrito federal. Cada uno de los estados se divide en distritos y en cada uno de éstos se encuentra un sinnúmero de Municipios urbanos y rurales.

Estos Municipios comprenden en su circunscripción, a pequeños poblados que dependen del Ayuntamiento radicado en la cabecera Municipal y forman delegaciones o comisarios con su respectivo delegado o comisario."(30).

"La división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existían escritos en nuestra carta magna."(31).

29.- OCHOA CAMPOS, NOISES. "EN GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL," No. 16-17. I.N.A.P. MEXICO. 1985. PAG. 235.

30.- IDEM. PAG. 236.

31.- OCHOA CAMPOS, NOISES. OB. CIT. PAG. 313.

En el mismo seno del movimiento revolucionario, se observó que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, ya que con el plan de Ayala se manifestó alcanzar la independencia de los Municipios.

Así mismo, en el pacto de la empacadora pronunciado por Orozco se destaca que la revolución haría efectiva la autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos asignados para las legislaturas, "Para acentuar la centralización y borrar toda la autonomía Municipal, el gobierno del general Porfirio Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos y prefecturas." (32).

En las adiciones que hizo Carranza al Plan de Guadalupe, se expresaba que era necesario el establecimiento de la Libertad Municipal como institución constitucional.

"Fue hasta el 25 de diciembre de 1914 que Venustiano Carranza expidió la ley del Municipio Libre." (33).

Es así como Venustiano Carranza, en su proyecto de Constitución en el año de 1916 se refería al Municipio en los siguientes términos. "Es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida Municipal, sino también dará independencia económica ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de

32.- REMON MUERTA, TERESITA, OM. CIT. PAG. 114.

33.- IDEN. PAG. 114.

sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo y que establecerá también el poder electoral sobre bases nacionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.' 'Ahí arranca la Reforma Municipal de la Revolución y de ahí continuaríamos con la Constitución de 1917.' '(34).

Por lo que respecta a la Constitución de 1917 se hace mención del Municipio contemporáneo en México y si nos remontamos a la dictadura de Porfirio Díaz, en que los habitantes de los Ayuntamientos eran regenteados por los líderes políticos del lugar, ya que luchaban por obtener una precaria libertad, en la cual no se logró el triunfo de la Revolución Mexicana.

'El Porfiriato significó una centralización de las actividades del Estado Mexicano en todas sus ramas. Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y jurídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente.' '(35).

En ese momento los campesinos eran sometidos por una especie de sistema feudal, surgiendo algunas ideas de liberación las cuales son apoyadas por dos sólidos principios:

34.- OCOROA CAMPOS MOISES, EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO. EDIT. PORRUA. MEXICO, PAG. 26.

35.- ZARADUA GONZALEZ, ENILIO. OB. CIT. PAG. 72.

"El primer postulado trataba de establecer justicia social entre campesinos, los cuales eran violentamente explotados por los grandes terratenientes.

El segundo postulado era de carácter político, ya que su objetivo era destruir la estructura administrativa de los años porfiristas, como las jefaturas políticas, instaurando en México la democracia junto con su célula principal el Municipio Libre."(36).

El primer paso para la democracia en México tendría que ser la implantación del Municipio Libre base de la futura sociedad post-revolucionaria, en sustitución de las jefaturas políticas.

El nacimiento del Ayuntamiento estaba listo pues en el Estado de Chihuahua fue abolida por primera vez una jefatura política, en el año de 1911. Tres años después Venustiano Carranza posteriormente jefe supremo en el Estado de Veracruz inicia la Reforma Municipal de la Revolución. El primer paso a la independencia del Municipio estaba dado.

"No sería hasta el 25 de diciembre de 1914, acatamiento a las adiciones al plan de Guadalupe, que Carranza recogiera dicho reclamo revolucionario al dar cavidad constitucional al Municipio."(37).

Posteriormente, el mismo Venustiano Carranza reinstala los Ayuntamientos en el Distrito Federal, que habían sido abolidos por el general Díaz, con la ley de 1903.

36.- OENGA CAMPOS, MOISES. OB. CIT. PAG. 235.

37.- SAYEG HELU, JORGE. MARCO HISTORICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION; EDIT. PORRUA. MEXICO. 1985, PAG. 9.

El gran logro de la revolución armada de 1910 fue el Municipio Libre, así como lo fue la lucha revolucionaria y en la cual el constituyente 1916 y 1917, consideró de fundamental importancia, ya que señalaba que este debía ser la base de la administración política y de la división territorial de los estados.

De lo anterior se desprende que dicha Libertad Municipal tan buscada, tenía sus orígenes en el Plan de Guadalupe, el cual era presidido por Venustiano Carranza, en cuyo texto se expresaba la necesidad de establecer la Libertad Municipal. Dicho plan fue firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, con el fin de desconocer al general Victoriano Huerta como presidente así como a su gobierno.

Venustiano Carranza, en su proyecto de Constitución de 1916, se refería a los Municipios de una manera singular, toda vez que concedía una gran importancia a la Libertad Municipal, al mismo tiempo que se trataba de evitar de una manera directa y segura la ambición de los gobernantes.

El proyecto original del artículo 115 de Venustiano Carranza, a la letra decía:

"Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división y organización política, el Municipio Libre." (38).

Durante la historia del Municipio, como base de la Administración Política de los Estados han habido algunas reformas al texto que le dió origen, por ejemplo, en el año de 1933 se instituyó el principio de la no reelección de los funcionarios públicos del Municipio: "Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, no podrán ser reelectos para período inmediato." (39).

Es importante hacer notar que durante el mandato del presidente Miguel Alemán, reconoce el voto a las mujeres, medida que es trascendental para nuestro país, ya que si se quiere vivir realmente en la democracia, es justo que todos tomen parte activa en la política municipal, estatal y federal instituyéndose con carácter nacional este derecho a las mujeres para ejercer su voto.

CAPITULO 2

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO

FUNDAMENTO JURIDICO DEL H. AYUNTAMIENTO

2.1.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

2.2.- CONSTITUCION DE 1824 Y EL AYUNTAMIENTO

2.3.- CONSTITUCION DE 1836 Y EL AYUNTAMIENTO

2.4.- CONSTITUCION DE 1857 Y EL AYUNTAMIENTO

2.5.- CONSTITUCION DE 1917 Y EL AYUNTAMIENTO

2.6.- REFORMAS AL ARTICULO 115 FRACCION I

CONSTITUCIONAL

2.1.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

El movimiento renovador surgido en España, con motivo de los referidos acontecimientos de 1808, dió origen a la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de las que emanó la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como ''Constitución de Cadiz''. (40).

Dicha constitución fué promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas lo hizo en México, expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.

"Si el fin de toda Constitución consiste en implantar una orden jurídica, su primera y fundamental imitación la tiene en la determinación de establecer, no a la anarquía ni al absolutismo, sino mediante un orden jurídico. De otro modo la Constitución se negaría a sí misma y sería suicida".(41).

A continuación, estudiaremos los artículos de la Constitución de Cadiz que reglamentaban a los Ayuntamientos:

'Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos''.(42).

Art.309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, con puestos de Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico, y precedidos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

40.- BURGOS. D. IGNACIO, OB.CIT. PAG. 75.

41.- TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDIT. PORRUA, MEXICO, 1987. PAG. 27.

42.- VARIOS AUTORES. "ENCICLOPEDIA DE MEXICO" TOMO III. MEXICO, 1977. PAG. 146.

Art.310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art.311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art.312. Los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art.313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, la pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art.314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el 1 de enero del siguiente año.

Art.315. Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art.316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecin-

dario lo permita.

Art.317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad o residencia en el pueblo, las leyes determinarán las demás cualidades que han de tener estos empleados.

Art.318. No podrá ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art.319. Todos los empleados municipales referidos serán carga consuegra del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art.320. Habrá un secretario en todo Ayuntamiento elegido, éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Art.321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero: La noticia de Salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar del Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que nombren.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de

las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes, calzadas y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará en su informe.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obtenidos por medio de la diputación provincial, la aprobación de las cortes. En el caso de ser vigente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos en cargo bajo la inspección de la diputación provincial, a quienes rendirán cuenta justificada cada año de los cauda-

les públicos que hayan recaudado e invertido.

2.2.- CONSTITUCION DE 1824 Y EL AYUNTAMIENTO.

No encontramos en la Constitución de Apatzingán, sino vagas referencias acerca de la forma como debían de organizarse y dividirse los Estados, específicamente el artículo 208, que a la letra dice: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobiernos y repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad los ciudadanos".

Con los estudios realizados por el Congreso, se acepta el acta constitutiva, y el 31 de enero de 1824, es expedida dicha Constitución, habiendo sido aprobada el 4 de enero del mismo año. "Se acentuó con ésto, la intervención de las autoridades superiores del Estado con las funciones del Cabildo." (43).

La primera Constitución del Estado Mexicano, la que le dio la vida Jurídico-Política, fué publicada por el ejecutivo el día 5 de octubre de 1824, bajo el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto dió como resultado que se dieran los inicios de un nuevo estado, como lo señala en el siguiente texto el maestro Burgoa:

El ser estatal de México arranca, de la referida Constitución, aunque su modo de ser haya experimentado muchas variaciones en el transcurso de nuestra vida histórica.

"Esta sola circunstancia es suficiente para aquilatar la enorme trascendencia de la Constitución de 1824, trascendencia que en ninguno de sus detractores de ayer y de hoy pueden conocer". (44).

Esta constitución estuvo en vigor hasta 1835.

El acta constitutiva de la federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año se apegaron a un exagerado federalismo, no dispusieron reglamentación que hiciera referencia tanto al Ayuntamiento como al Municipio por lo que las entidades federativas continuaron acatando las disposiciones referentes a la Constitución de Cadíz.

Ello brindaba la oportunidad para que los Estados se dieran así mismo una legislación que atendiera mejor a los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, ya que amparaba una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los Municipios.

Dentro de este ordenamiento jurídico, se va a establecer por primera vez la organización política en nuestro país, en el artículo 4 donde se establece la República Federal, al decir: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal. "Los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos siguen lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812"(45).

Esta omisión que se hace del Municipio, trajo como resultado que se relegara por completo a éste, dejándolo sin una vida jurídica, más no en su totalidad, pues seguía existiendo, por lo que fue necesario llevar a cabo su regulación y organización tomando como base las disposiciones coloniales, que por no oponerse a la Constitución, no fueron derogadas.

2.3.- CONSTITUCION DE 1836 Y EL AYUNTAMIENTO.

En 1836 la Constitución Centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, organizandolo minuciosamente en los artículos del 22 al 26 de la sexta ley constitucional de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

"Haciendo mención de los artículos antes citados que regulan la actividad del Ayuntamiento:

Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año

de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros, de seis, los segundos, de doce y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II.- Vecino del mismo pueblo.

III.- Mayor de veinticinco años.

IV.- Tener un capital físico moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza, que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden

público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas, el Art. 30 perceptúa: Los cargos de Subprefectos, Alcaldes, Jueces de Paz, Encargados de la Policía, Regidores y Síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección''.(46).

Podemos decir que es aquí donde se consagra a los Ayuntamientos como constitucionales, ya que son electos popularmente.

2.4.- CONSTITUCION DE 1857 Y EL AYUNTAMIENTO.

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, es de tipo liberal. "Fue el acta constitutiva, el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho, los Estados como Entidades Federativas", (47) pero a pesar de ello, se omitió la reglamentación del

46.- LIII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. MEXICO. 1985. TOMO II. PAG. 115.

47.- RENDON HUERTA, TERESITA . OB. CIT. PAG 107.

Municipio, haciendo mención de éste unicamente en los siguientes artículos:

Artículo 31 Fracción II el cual nos dice: Es obligación de todo Mexicano:

"Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que resida, de manera proporcional y equitativa como lo dispongan las leyes.

Artículo 36 Fracción I: Nos enuncian las obligaciones de todo ciudadano de la República, dentro de las cuales se encuentra la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, que se ejercita para subsistir.

Por último en el artículo 72 Fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades Municipales del Distrito y Territorio". (48).

Analizando lo anterior, podemos reafirmar lo manifestado acerca de la Constitución de 1824, en relación a que el Municipio así como el Ayuntamiento no fueron reglamentados en su organización política y jurídica, así como también en su forma de funcionamiento por dicha Constitución, quedando a expensas de las Entidades Federativas.

Todos los Ayuntamientos de la República Mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la capital

lo está al Gobernador del Distrito Federal. Esta subordinación que existía era tan compleja, que podemos decir que con rarísimas excepciones los Ayuntamientos nada podían hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y estos podían en todo caso deshacer todo cuanto hacían los Ayuntamientos en beneficio general.

No obstante que no se hizo mucho hincapié en la Constitución de 1857 acerca del Municipio y del Ayuntamiento sí se tocó algo al respecto, y de lo cual ya se habló en los artículos antes citados.

Por lo que respecta a la condición que guardaba el Municipio Mexicano en ese entonces era el de desaparecer de la legislación de ese año, es decir, de 1857.

2.5.- CONSTITUCION DE 1917 Y EL AYUNTAMIENTO:

Siendo Venustiano Carranza un apasionado de la Libertad Municipal, y gracias a su visión política que fue lo que lo llevó a redactar el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, toda vez que tuvo que luchar contra la usurpación de Victoriano Huerta, motivo por el cual en dicho Plan no figuraba postulado alguno que hablara sobre el Municipio, ya que el objetivo principal era derrocar a Victoriano Huerta, y una vez eliminado dicho objetivo abordó el problema Municipal demostrando con ésto su preocupación por el Municipio. Por ello el 12 de diciembre de 1914, y estando en Veracruz, lugar donde se instaló con su gabinete, expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe.

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2 decía

que :

"El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre ellas el establecimiento de la Libertad Municipal como Institución Constitucional.

De los cuales en el Plan de Guadalupe abordaron cinco puntos importantes en relación al Municipio:

1) Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.

2) Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3) Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4) Ley sobre organización Municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

5) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados etc.

Podemos afirmar que este antecedente preciso del artículo 115 constitucional, tuvo como vital importancia la de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos.

El 26 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expide un decreto que literalmente dice:

Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública.

Dicho decreto expedido por Venustiano Carranza "satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente enunció por primera vez un principio revolucionario, El Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo". (comentario de Barrera Fuentes).

Es importante destacar que del decreto No 8 expedido en Veracruz por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914, y del cual dió inicio a la Reforma Municipal es la medida que tomó para dar prioridad a lo relativo al Régimen Municipal al cual consagró su primer decreto reformista en espera de cumplir con los requisitos señalados por la Constitución de 1857.

En 1916 se reunieron en Querétaro el Congreso Constituyente y una vez que fue designada la comisión de Constitución, la secretaria dió lectura al proyecto presentado por Venustiano Carranza.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

Art.115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

La Comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la Administración Política y Municipal de los Estados y por ende del país.

Sin embargo este proyecto establecía que el Municipio lo administraría el Estado, que era la base territorial y política de la Federación, por medio de un Ayuntamiento de elección directa, en la cual no habría autoridad inmediata entre ésta y el gobierno federal.

Por lo tanto al hablar del Municipio Libre y después de una serie de debates, la Asamblea Constituyente aprobó

sin objeción alguna la fracción primera contenida en el proyecto original de Venustiano Carranza, y sometiéndose a debate la fracción segunda del artículo 115 de nuestra Carta Magna ante la Comisión de Constitución ya que se adicionaba para una plena autonomía económica del Municipio.

Girando toda la discusión en torno a este punto no poniéndose en duda la conveniencia de otorgar a los Municipios su Libertad Política, encontrándose la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y el Estado.

Ya que no se trataba realmente de disminuir la libertad del Municipio, quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, hicieron ver que tal cosa no representaba sino una libertad aparente, ya que al recaudar todos los impuestos se daba lugar a todos los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad de cada Municipio.

El diputado Heriberto Jara, miembro de la comisión, afirmó que los Ayuntamientos no podrían gozar de su libertad "Si no es sobre la base de una libertad económica efectiva", y que si se deja al Estado que disponga de las rentas del Municipio dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones que han estado hasta la fecha.

El 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió

una ley de organización del Distrito y Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

Los Ayuntamientos, los cuales eran designados por elección popular directa disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y lo relativo a su hacienda.

La primera autoridad política local era el Presidente Municipal en cada Municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias, y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad pública.

Podemos decir que fue en 1916, cuando el Constituyente de Querétaro desaparece la figura de jefe político, que se había impulsado en la dictadura de Porfirio Díaz, y es en 1917, cuando la Constitución consagra en su artículo 115 al Municipio Libre como base de la división territorial y administrativa de los Estados.

El Constituyente de 1917, reconoció la existencia de la Administración Pública Municipal, que aunque incipiente en su organización, nace la luz de una nueva y debatida Constitución, por los hombres que en diferentes formas participaron en la Revolución Mexicana recogiendo las necesidades y postulados por los que habían luchado.

El Constituyente de 1917, adoptó el Federalismo como una forma de Estado, que regiría en los Estados

Unidos Mexicanos, sin embargo, cuidó que el federalismo tuviera reservadas para sí las facultades más trascendentales por lo que llegó a existir un Centralismo. Así mismo con gran visión creó desde el orden federal al Municipio, como una Institución.

Es obvio que el federalismo de 1917, fue instaurado como forma de Estado adecuándose a las circunstancias de la época, por lo que las limitaciones y restricciones hacia las Entidades Federativas y Municipios no fueron caprichos del Constituyente si no que obedecieron a la idea de lograr la unidad del país, ya que al expedirse la Constitución de 1917, México se encontraba en una gran inestabilidad política que acarreaba lógicamente rupturas, divisiones, como una consecuencia de la Revolución Mexicana y por tales motivos se pretendió que la Constitución de Querétaro, fuese un instrumento unificador del país, entonces desunido y sumamente despreciado, lo que orilló al Constituyente a centralizar funciones y facultades en favor de la órbita federal.

En 1917, se dejaba entrever un hábito de confianza hacia el Municipio y es más, en la 52a. sesión ordinaria del congreso celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre el artículo 115, del proyecto de Constitución, en el que se advertía que... "La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre, como la futura base de la Administración Política y Municipal

de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido la comisión y en su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la Organización Municipal, ha inclinado a ésta a poner las tres reglas que intercala el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir y defenderse.

Si tomamos en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los hacía víctimas de ataques de autoridades más poderosas, por lo que la comisión estimó que debían ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarle su hacienda, condición *Sine qua non* de vida y su independencia condición de su eficacia.

Como puede advertirse, desde 1917, el Constituyente de Querétaro reconoció la existencia de la autoridad Municipal, que aunque incipiente en su organización y facultades, nació a la luz la Carta Magna como una Institución plenamente reconocida.

2.6.- REFORMAS AL ARTICULO 115 FRACCION I CONSTITUCIONAL.

El artículo 115, de la Constitución fue aprobado por el Constituyente de Querétaro, sin embargo, no tardó mucho en sufrir su primera modificación, en sus diferentes fracciones, pero para el estudio de este capítulo nos referiremos a la fracción I del artículo antes citado, desde su

texto original de 1917 a la fecha.

El texto original de la Constitución de 1917 en su fracción I a la letra dice:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".(49).

El 29 de abril de 1933, la fracción I del artículo 115 constitucional sufre su segunda reforma la cual se transcribe literalmente:

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

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que hayan estado en ejercicio."(50).

La tercera reforma que sufrió la fracción I del artículo 115 Constitucional fue en el año de 1947, la cual fue propuesta por el entonces presidente Miguel Alemán Valdés en la cual dice:

'En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas''.(51).

Podemos decir que el presidente Miguel Alemán justificaba su propuesta señalando que la vida en común era muy importante dentro del Municipio, por lo cual era necesario otorgar a la mujer este derecho, y establecer el precepto que diera acceso al sexo femenino al campo político.

El 17 de octubre de 1953 se realiza otra reforma en la cual se le suprime a la fracción primera el segundo párrafo que la reforma de 1947 le había incluido, éste es lo relacionado a la participación de la mujer en el voto.

Por último podemos decir que por lo que hace a la última reforma sufrida el artículo 115 Constitucional en su fracción primera, lo es en el año de 1983 siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid, y en la cual en dicho texto original adicionó lo siguiente:

50.- IDEM. PAG. 928.

51.- ELIAS GUTIERREZ, SERGIO Y RIBAS S. ROBERTO. CONSTITUCION MEXICANA DEL SIGLO XX. EDIT. POBRIA. PAG. 321.

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

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato.

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

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y

cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.' '(52).

CAPITULO 3

PRINCIPALES FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN AL AYUNTAMIENTO

3.1.- EL H. AYUNTAMIENTO

3.2.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL

3.3.- EL SINDICO

3.4.- LOS REGIDORES

3.5.- LAS COMISIONES

3.1.- EL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio y que se integra por el Presidente Municipal, uno ó más Síndicos y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal del Estado de que se trate.

Es frecuente identificar el Ayuntamiento con el nombre de Cabildo.

Esto corresponde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan.

Esas deliberaciones y decisiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de Cabildo.

Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias; cada ayuntamiento determina con que periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar tal decisión a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno.

Las sesiones extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita, para ello, cualquiera de los miembros del ayuntamiento está en posibilidad de solicitar al Presidente Municipal que convoque al cuerpo edilicio a sesio-

nes y discutir sobre el asunto, motivo de la reunión y decidir acerca del mismo.

El Presidente Municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal propósito al secretario del ayuntamiento, sobre este particular, es de vital importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario.

La sugerencia que se adopta en este caso, es que se incorporen en el bando de policía y buen gobierno o en el reglamento interior del ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a reuniones periódicas de éste y a sancionar a los regidores que no asistan a las mismas.

Son muy pocos los Municipios en los que se cumple con esta obligación, y son muchos en los que se omite reglamentarla, así como también son muchos los Municipios que carecen de la reglamentación en la que se podría incorporar tal señalamiento.

El Ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad de territorio o Municipio, y en muchas ocasiones, se calificaba de manera informal como el capital mismo, precisamente en ella se asienta el órgano superior del gobierno que es el Ayuntamiento.

Del análisis de las 31 Leyes Orgánicas Municipales

vigentes en el país, se desprenden las facultades y obligaciones del Ayuntamiento que son frecuentemente y que no son comunes a todos los casos:

Expedir y publicar su Reglamento Interno y de Policía y Buen Gobierno, y en general los reglamentos que requiera el Municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos municipales.

1.- Iniciar leyes o decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.

2.- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para los efectos administrativos.

3.- Convocar a elección de los miembros de los consejos de colaboración municipal.

4.- Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del Municipio.

5.- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

6.- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal, a propuesta del Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada.

7.- Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola al Congreso para su aprobación.

8.- Formular anualmente el presupuesto de egresos.

9.- Administrar su Hacienda en los términos de la ley y controlar a través del Presidente y el Síndico o Regidor correspondiente, la aplicación correcta del presu-

puesto de egresos.

10.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal.

11.- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.

12.- Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley.

13.- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del Municipio.

14.- Auxiliar a las autoridades sanitarias a la aplicación de las disposiciones relativas.

15.- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos

16.- Conceder licencias y permisos en los asuntos de competencia municipal.

17.- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

18.- Cuidar y mantener en buen estado a las vías públicas.

19.- Formular la estadística municipal.

20.- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.

21.- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

22.- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.

23.- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.

24.- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

25.- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.

26.- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración y aprobación del plan municipal y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

27.- Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

28.- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

29.- Rendir a la población un informe anual sobre el estado que generen los negocios municipales.

30.- Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.

31.- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.

32.- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.

33.- Crear los departamentos necesarios para el despa-

cho de los negocios del orden administrativo y la atención de los servicios públicos.

34.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutela.

35.- Sancionar las infracciones de las leyes o reglamentos municipales vigentes.

36.- Cuidar el embellecimiento de los centros de la población.

37.- Establecer y regular el funcionamiento de los asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas, correccionales y proveer para su sostenimiento.

38.- Fomentar las actividades económicas en su Municipio.

39.- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan a el Municipio.

Enviar al congreso local su estudio y aprobación de los proyectos de contratación a su Administración Municipal.

Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos que la cabecera municipal sea la capital del Estado. (53)

En resumen tenemos que "El Ayuntamiento es el órgano colegiado con facultades no sólo de carácter consultivo sino principalmente de decisión, en todo lo concerniente a las tareas que toca al municipio desarrollar. Este órgano rector se encuentra integrado por el Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores y Síndicos".

Como conclusión diremos que es el Ayuntamiento a quien corresponde realizar las atribuciones del Municipio erigido a manera de cuerpo colegiado y cuyas facultades, se encuentran determinadas por las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales que correspondan.

3.2.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Este organismo se encuentra bajo el rubro, que abarca a todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al ser inicio del Municipio y bajo las condiciones laborales mínimas establecidas por la ley.

Así tenemos que el Presidente Municipal, al mismo tiempo que es miembro del Ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo.

Es responsable de ejecutar las decisiones del Ayuntamiento con base a las políticas de éste, encargándose de administrar el Municipio.

'Cada Presidente Municipal tiene la facultad para decidir la organización que mejor convenga a su gobierno, conforme a las bases establecidas en la Ley Orgánica Municipal. De esta manera los Ayuntamientos aprueban las direcciones, departamentos y oficinas necesarias y posibles de mantener bajo un presupuesto razonable''(54).

La comunidad original requiere de una autoridad para mantener la cohesión de sus integrantes, para alcanzar sus finalidades, en bien de la comunidad.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal señalan las facultades y obligaciones que tiene el Presidente Municipal, dentro de las facultades más importantes, señalaremos las siguientes:

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las Resoluciones del Ayuntamiento.

b) Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.

c) Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte de las discusiones, y voto de calidad solamente en casos de empate.

d) Convocar al Ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando sea en asuntos urgentes y lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.

e) Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

f) Ordenar la publicación de Leyes, Reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al Municipio, ya sean éstas Federales, Estatales o Municipa-

les.

g) Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario, Tesorero y Representante del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.

h) Nombrar y remover a funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.

i) Cuidar que los órganos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.

j) Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su adecuado funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.

k) Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

l) Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

m) Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo, y la Declaración de Provisiones, Usos, Reservas y Destinos de áreas y predios.

n) Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

o) Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

p) Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública Municipal, y que la inversión de los

fondos municipales que se haga en estricto apego al presupuesto.

q) Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, los que de concederse tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

r) Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.

s) Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

t) Visitar los poblados del Municipio por lo menos una vez al año.

u) Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de 15 días.

v) Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guarden los negocios municipales.

w) Las demás que otorguen las leyes y reglamentos vigentes. (55).

Por lo tanto podemos decir, que el Presidente Municipal es el supervisor y organizador de su entidad, así como el principal responsable de los actos de gobierno de su localidad.

3.3.- El SINDICO.

El segundo miembro del Ayuntamiento en orden de importancia es el Síndico Procurador Municipal o Síndicos Municipales, cuando existen más de uno.

Es responsable de vigilar los aspectos financieros del Ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal toma parte, procurar los intereses municipales y ocasionalmente, realizar funciones de auxiliar del ministerio público en los municipios donde existan los agentes correspondientes.

Principalmente, sus funciones radican en defender los intereses municipales y representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte, así como también son responsables de supervisar la gestión de la Hacienda Pública Municipal.

"Entre sus principales facultades y obligaciones destacan las siguientes:

1.- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

2.- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

3.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

4.- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al congreso local la cuenta pública municipal.

5.- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales, municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles, que son de propiedad del Municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

6.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

7.- Fungir como Agente del Ministerio Público en los municipios donde no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista, así como también las demás que les otorguen las leyes y reglamentos del Estado.' '(56).

Como se pudo observar el Síndico funciona principalmente como representante legal del Municipio y como vigilante de la Tesorería encargada de la Hacienda Pública Municipal, de ahí que siempre se le otorgue un lugar preponderante en las sesiones del Ayuntamiento.

3.4 LOS REGIDORES.

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la Administración Pública Municipal.

Asumen también un doble papel en su calidad de autoridades municipales.

Primero, forman parte del Ayuntamiento y participan en las decisiones que éste toma en el pleno, segunda como titulares responsables de las comisiones formadas para entender las distintas ramas y actividades públicas que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Las obligaciones que tienen los regidores al integrar el Ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno son los siguientes:

1.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.

2.- Desempeñar las comisiones que les encomienda el Ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.

3.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

4.- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

5.- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal en el orden de preferencia numérica que haya sido electo.

6.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

7.- Los demás que les otorgue la Ley y los Reglamentos Estatales.

Cuando los regidores en su carácter individual asumen

la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública, la Ley Orgánica Municipal, además de indicar la cantidad y el tipo de comisiones, establece las facultades de estas (57).

Concretando afirmamos que los regidores son miembros del Ayuntamiento, con carácter de ejecutantes y administradores de las acciones emanadas del Ayuntamiento, y su número varía según las características de cada Municipio.

3.5.- LAS COMISIONES.

"Las comisiones tendrán el carácter de permanentes mientras se encuentra en funciones el Ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se le presentan." (58).

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro Estado.

Aunque no hay homogeneidad en el número de características de esta forma de división de funciones del gobierno municipal, señalamos las siguientes comisiones:

- 1.- Gobernación.
- 2.- Hacienda Municipal.
- 3.- Educación Pública y Cultural.
- 4.- Salud Pública.

- 5.- Asistencia Social.
- 6.- Obras Públicas.
- 7.- Industria.
- 8.- Comercio.
- 9.- Agricultura y Ganadería.
- 10.- Seguridad Pública.
- 11.- Recreación, Turismo y Deportes.
- 12.- Servicios Públicos.

Es importante destacar que no todas estas comisiones puedan existir en un sólo Municipio.

Las comisiones más comunes en materia Municipal son: las de Gobernación, Hacienda, Educación Pública y Cultura, Salud Pública, Obras Públicas, Seguridad Pública y de Servicio Público, que integran tránsito, transportes, comercio, mercados, rastros y panteones.

Ahora bien, es precisamente de las características económicas, financieras y administrativas de las que depende la existencia o no de una determinada comisión.

Constatamos entonces la directa relación que hay entre el tipo de Municipios y las responsabilidades del Ayuntamiento reflejado a través de las comisiones.

Es necesario señalar ahora que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, los que condicionan el número de comisiones.

Asimismo, puede que no exista una comisión con alguno de los títulos vistos, pero que contengan al mismo

tipo de asuntos; o bien que hayan otras comisiones que realicen el trabajo de alguna de las señaladas.

Por ejemplo, hay Municipios en los que no existe comisión de servicios públicos, sin embargo, se substituye con comisiones de agua potable y alcantarillado, de rastro y panteones, alumbrado público, de mercado, etc.

Es decir, se atiende a los servicios públicos básicos a través de varias comisiones que vigilan la problemática de un servicio específico.

Este fenómeno también se encuentra estrechamente ligado a las circunstancias reales que prevalecen en los Municipios y que determinan la composición y el financiamiento del Ayuntamiento.

En caso de que surja un asunto de urgente resolución, los Ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias; las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrán celebrarse en forma secreta.

En conclusión podemos manifestar que las comisiones son los recursos mediante los cuales el Gobierno Municipal ejerce sus facultades y obligaciones, siendo estas comisiones los cuerpos ejecutantes de las mismas.

CAPITULO 4

ADMINISTRACION MUNICIPAL

4.1.- EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO
DE LA ADMINISTRACION

4.2.- DIVISION DE LA FUNCION
ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

4.3.- LAS COMISIONES DE LA ADMINISTRACION

4.4.- ORGANOS TECNICOS DE AUXILIO

4.5.- LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE
MUNICIPAL Y EL CABILDO

4.1.- EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACION.

El Ayuntamiento es un órgano de gobierno municipal, su característica es ser colegiado y deliberante, de elección popular y formado por un Presidente Municipal, más de un Síndico Procurador donde a su vez hay Regidores que indican la Ley Orgánica del Municipio.

Dentro de este orden jurídico, hay disposiciones básicas (Leyes Orgánicas, Municipales Constitucionales y Estatales) donde se deriva el Ayuntamiento como órgano del gobierno y representante de una comunidad.

Los 2378 Municipios tienen una gran variedad de características diferentes entre sí, cada uno posee sus propios rasgos aunque sus problemas sean comunes. Esa diversidad representa una estructura política y organización administrativa.

La composición de los Ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, este fenómeno se relaciona con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, que a mayor población de habitantes habrá también más Regidores pero, eso sí, un sólo Presidente Municipal.

La manera en que se determina que a un número de habitantes le corresponda un representante en el Ayuntamiento no es arbitraria. En algunos casos el señalamiento es muy directo, por ejemplo: "En el Estado de Campeche establece que el Ayuntamiento del Municipio de la capital se compondrá de un Presidente, siete Regidores y un par de Síndicos., los demás Ayuntamientos se compondrán de un Presidente

Municipal, cinco Regidores y solamente un Síndico...''(59).

En otras entidades que no sean capitales, la cantidad de regidores y las de habitantes son diferentes. Sin embargo la fórmula para la composición del Ayuntamiento es la que se utiliza siempre en los 31 Estados de la República Mexicana. Con la reforma política, a nivel municipal, el principio de representación proporcional se aplica a los regidores que participan en la contienda electoral.

Esto ocasiona que en todas las entidades federativas, los Municipios más importantes incrementen el número de sus miembros en los correspondientes Ayuntamientos, dando cabida a los regidores electos en representación proporcional.

Los miembros de un Ayuntamiento son autoridad, tanto en pleno como en ejercicio individual de sus atribuciones. Esta autoridad la adoptan con base a que han sido elegidos por el pueblo a través del sufragio, o sea que son representantes responsables del gobierno de la localidad.

Al Ayuntamiento también se le conoce con el nombre de Cabildo, es decir, que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, que para emitir decisiones delibera y discute aspectos de la vida local a los que se enfrenta. Estas discusiones se llevan a cabo en reuniones llamadas sesiones de cabildo; éstas pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo en el interior del palacio municipal.

Las sesiones de cabildo son de dos maneras, ordinarias y extraordinarias, cada Ayuntamiento determina el período en el que deben realizarse dichas sesiones ordinarias y llevar la decisión a manera reglamentaria. Las sesiones extraordinarias se realizan sólo cuando una emergencia lo amerite. El Presidente Municipal convoca y preside las sesiones, auxiliándose del secretario del Ayuntamiento. En este punto cabe señalar las excepciones de los Ayuntamientos como es el reunirse con determinada periodicidad. Las reuniones de Cabildo son por lo general en sesiones extraordinarias. El Ayuntamiento reside en la cabecera Municipal, que es considerada la principal localidad del territorio del Municipio, y en ocasiones es calificada como capital del mismo por estar el Órgano superior del Gobierno, el Ayuntamiento.

4.2.- DIVISION DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.

El gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifiquen como la Hacienda Municipal, la cual está compuesta por : Bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, productos de sus bienes e inmuebles, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división y mejora así como el cambio del valor del inmueble.

Según las leyes de Hacienda Municipal de los estados, se pueden tipificar conjuntos de ingresos de la siguiente manera:

Impuestos:

Sobre obstáculos en la vía pública.

Sobre vehículos que no consumen gasolina.

Sobre carros fúnebres.

Sobre aparatos electrónicos.

Sobre anuncios en la vía pública.

Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos.

Derechos:

Expedición de licencias para funcionamiento de giros mercantiles e industriales.

Funcionamiento de comercios en horas extraordinarias.

Certificaciones.

Legislaciones.

Constancias.

Expedición de copias de documentos.

Registro Civil.

Registro de fierros y marcas para el ganado.

Licencias de construcción.

Fraccionamientos.

Lotes baldíos.

Alineamientos.

Numeración.

Agua potable.

Drenaje, alumbrado público.

Limpia y aseo, Salubridad.

Seguridad, mercados.

Panteones, rastros.

Productos:

Enajenación de muebles e inmuebles propiedad del

Municipio.

Arrendamiento y explotación de bienes propiedad del Municipio.

Ventas de lotes en panteones propiedad del Municipio.

Estacionamiento y bienes mostrencos.

Productos:

Del Gobierno Federal.

Del Gobierno Estatal.

El conjunto de fuentes de ingresos a favor del Municipio se ha visto afectado, principalmente en el grupo de los derechos debido a las tablas arancelarias que hay que aplicar según el ingreso de que se trate.

4.3.- LAS COMISIONES DE LA ADMINISTRACION.

En las comisiones orgánicas se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del Ayuntamiento, designándose comisiones especiales.

Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en función el Ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la Administración Municipal, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

Las comisiones generalmente son las siguientes:

- A) Hacienda Pública.
- B) Gobernación y Reglamentos.
- C) Seguridad Pública y Asistencia Social.

- D) Obras Públicas.
- E) Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- F) Comercio, Mercados y Rastro.
- G) Bienes Municipales y Panteones.

"Con base en el artículo 115 de la Constitución Federal, las Constituciones de cada Estado establecen su régimen municipal y las legislaturas estatales, expiden sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales. A su vez cada Municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas municipales". (60)

El Ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y prolongan e implantan medidas más convenientes para solucionarlos.

Los Regidores comisionados deberán informar al Presidente Municipal, acerca de los problemas encontrados en los asuntos que se turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Para que exista el buen funcionamiento de la Administración Municipal, fueron creadas las Comisiones, éstas serán permanentes siempre y cuando existan los Ayuntamientos.

Si bien es cierto que las Comisiones tienen como titular a los Regidores, pero indudablemente, para que exista la esencia de las Comisiones de la Administración

Municipal, éstas deberán tener un cierto tiempo de duración y además estarán a cargo de los miembros del Ayuntamiento y no exclusivamente de los regidores. Además, todas las recomendaciones de las comisiones deberán sujetarse a la vigilancia de la observancia y del cumplimiento de todas las obligaciones estipuladas en el reglamento interno de la Administración Municipal.

"La Administración Municipal puede definirse de modo general como una organización pública, investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal" (61).

Podemos decir que no todas las comisiones anteriormente señaladas existen en un sólo Municipio, pero también hay Comisiones que se encuentran funcionando en la mayor parte de los municipios, independientemente de las determinaciones económicas, financieras y administrativas o de la jerarquía de desarrollo que tengan.

Así por ejemplo tenemos que en los municipios urbanos o metropolitanos cuya actividad económica principal es la industria, es muy habitual encontrar en el Ayuntamiento una comisión de la industria que atienda con uniformidad local las cuestiones relacionadas con esta actividad.

Esta situación nos permite afirmar que hay una relación directa entre el tipo de Municipio y las responsabilidades del Ayuntamiento que se reflejan en una de las instancias de las Comisiones con las que cuentan.

Este fenómeno se encuentra relacionado con las realidades que prevalecen en cualquier Municipio del país, y por lo tanto, determinan el contenido y funcionamiento del Ayuntamiento.

4.4.- ORGANOS TECNICOS DE AUXILIO.

A partir de la división territorial interna de los municipios, se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el Ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de sus representantes políticos y administrativos que pueden recibir varios nombres.

Las acciones del Ayuntamiento en todo el territorio Municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varían de una entidad federativa a otra, y éstos pueden ser por ejemplo:

- 1.- Comisarios Municipales.
- 2.- Delegados Municipales.
- 3.- Agentes Municipales.
- 4.- Ayudantes Municipales.

5.- Presidentes de las juntas auxiliares.

6.- Jefes de las tenencias Municipales.

7.- Jueces Auxiliares.

Cuando se habla de las juntas auxiliares, es cuando se refiere a que cargo recae sobre varias personas dicha función.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales, que indudablemente son diferentes de un Municipio a otro.

Cabe señalar que en muchas comunidades del país de población considerable, hay ciertos representantes del Ayuntamiento, comúnmente elegidos democráticamente.

Los representantes popularmente seleccionados, asumen la función de los auxiliares del Ayuntamiento, para todas las formalidades y responsabilidades de éstos, con la comunidad, que los eligió.

La competencia que tienen estas autoridades auxiliares, dentro del Ayuntamiento, son iguales a las que tienen en otras entidades federativas, por lo cual les permite actuar en jurisdicciones definidas.

Así pues, el gobierno municipal tradicionalmente ha llevado a cabo algunas funciones por medio de las cuales auxilia en el cumplimiento de sus obligaciones a entidades dependientes de los gobiernos federal y estatal.

Por ejemplo, los casos más ejemplificativos que se pueden dar en relación a las funciones de los órganos auxiliares, son:

"El Registro Nacional de Electores y el Registro al Servicio Militar Nacional, tareas del gobierno federal encomendadas a las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional respectivamente, así como el Registro Civil, cuya responsabilidad de los Gobiernos de los Estados." (62).

Estos ejemplos muestran como el Municipio, para cumplir con sus obligaciones, cuenta con los órganos técnicos.

En los Municipios el volumen de las actividades que demanda la atención de estas funciones, se encuentra estrechamente vinculada con el número de habitantes de cada Municipio.

De ahí, que en los Municipios cuya población sea numerosa, se organicen unidades administrativas especialmente dedicadas al Registro Nacional de Electores y del Servicio Militar en los períodos durante los cuales estas tareas se desarrollan más intensamente.

Por lo que toca al Registro Civil, la responsabilidad de conducirlo corresponde a los gobiernos de los Estados específica y formalmente al gobernador, sin embargo, en más de la mitad de las entidades federativas esta responsabilidad se delega a la autoridad municipal en la persona del Presidente Municipal, con objeto de prestar este servicio de forma más directa a la población.

En estos casos, el Presidente Municipal es quien lleva a cabo directamente las funciones, pero en los Municipios urbanos y metropolitanos o en general en aquellos en

el que el número de habitantes es muy considerable, la demanda del servicio por la naturaleza del mismo, es mayor y exige a la vez una organización más compleja en los términos que se refieren al personal, que laborará en dicha dependencia, de recursos materiales y de los procedimientos administrativos, que la simple relación y el trato del público que exige el servicio con el Oficial del Registro Civil.

''Esta situación a condicionado que en este tipo de Municipios se integre la estructura administrativa una oficina del Registro Civil cuyo titular, en la mayoría de los casos es nombrado por el Presidente Municipal quien a la vez le delega las facultades necesarias para cumplir con el cargo.

Es importante señalar e insistir que este fenómeno no es generalizado, sino únicamente aparece en aquellas entidades federativas en las que el gobernador delega la función en los Presidentes Municipales. (63).

Cuando así sucede, las normas jurídicas en materia de lo civil, establecen los lineamientos básicos a los cuales se deben sujetar la autoridades y los funcionarios estatales y municipales, así también a los que se refiere a las facultades y obligaciones de los mismos en esta materia. Generalmente, los documentos jurídicos básicos, son la Constitución, la Ley del Registro Civil o Ley Reglamentaria de Registro Civil y el Código del Estado.

"Un gobierno municipal sin atribuciones y competencias que impacten en su ejecución a la comunidad, no tiene caso que realice esfuerzos de planeación pues se convertirían en un elemento receptivo y no ejecutor del cambio estructural y funcional que se están planteando en los otros ámbitos del gobierno". (64).

Las principales funciones de las autoridades auxiliares son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y el Buen Gobierno, reglamentos municipales circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.

- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

- Fungir como oficial del registro civil o en su caso como agente del Ministerio Público.

- Formular y remitir anualmente al Ayuntamiento, el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.

- Promover la educación de su comunidad.

- Vigilar la conservación de la salud pública de la localidad.

- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

- Informar al Ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.

4.5.- FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL Y DEL CABILDO.

Las facultades de las autoridades municipales están contenidas en las Leyes Orgánicas de los Municipios, las cuales se basan en las Constituciones Estatales.

Podemos decir, que el Municipio es una Institución de carácter político y administrativo, la cual tiene facultades y limitaciones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este Municipio está formado por un grupo de personas que habitan en un territorio delineado específicamente. Esto es lo que llamamos Municipio.

La formación interna de los Municipios, está contemplada en las Leyes Orgánicas, las cuales señalan que esta división se establece por las cabeceras delegacionales, subdelegaciones, agencias, comisarias, tenencias, juntas, secciones o manzanas, cuya extensión es limitada por el Ayuntamiento.

"A su vez, los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios que presenten."(65).

La organización municipal en cuanto a los asentamientos humanos, tienen muchas divisiones y subdivisiones, ya que en lo tocante a los miembros de una entidad municipal, pueden ser habitantes, aquellas personas que residen habi-

tualmente en el Municipio y los vecinos, son los pobladores que tienen cuando menos seis meses de residencia fija en el Municipio.

Ahora bien, la organización de los Ayuntamientos necesita de miembros, los cuales deben ser elegidos y contar con algunos requisitos indispensables, como son el ser vecino del Municipio en cuestión, ser ciudadano mexicano, saber leer y escribir, no pertenecer ni al clero, ni a la milicia en servicio activo, y no haber desarrollado otros cargos de elección popular en el período que termina.

Una vez establecida la integración del personal de los Ayuntamientos, pasemos de lleno al tema que nos ocupa, el cual explica las facultades que tienen los funcionarios del Municipio; cuyo órgano rector es el Ayuntamiento.

"El Ayuntamiento es el órgano de elección popular, encargado del gobierno, y de la administración del Municipio. El Ayuntamiento se elige por votación directa, (como lo señala el artículo 115 Constitucional en su fracción I), en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años." (66).

Todos los Ayuntamientos en el país están integrados exactamente de la misma forma, es decir, el Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos y los Regidores.

Las facultades que tienen los Ayuntamientos son:

Primera.- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los demás reglamentos

y disposiciones de carácter general, necesarios para lograr una buena organización y mejor funcionamiento de los servicios públicos.

Segunda.- Formar entre sus miembros, las comisiones encargadas de inspeccionar y vigilar los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos.

Tercera.- Establecer y organizar lo necesario, para fortalecer la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Cuarta.- Nombrar y remover a los funcionarios del Ayuntamiento como son: Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, al jefe de la Oficina de Obras y Servicios Público, al Comandante de la Policía y demás funcionarios de la Administración Pública, a propuesta del Presidente Municipal.

Quinta.- Analizar, discutir y aprobar todo lo referente al presupuesto de egresos, así como las iniciativas de ley de ingresos municipales.

Sexta.- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

Séptima.- Aprobar todos los planes de desarrollo urbano y municipal. (artículo 115 Constitucional fracción V).

Octava.- Vigilar que se recauden los ingresos municipales. (artículo 115 Constitucional fracción IV).

Novena.- Presentar al congreso local las cuentas de las recaudaciones y gastos de los fondos públicos.

Décima.- Celebrar convenios con las dependencias fede-

rales y estatales y con otros Ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

Décimo primera.- Invertir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Décimo segunda.- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

Para constatar el fundamento constitucional de esta libertad municipal, basta con repasar nuestra Carta Magna, particularmente en su artículo 115, de los Estados de la Federación, donde se ofrece en términos definitivos lo que describimos como Facultades de los Ayuntamientos.

Pasemos a definir a la persona que se encarga de dirigir al Municipio, este cargo recae en el Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Este funcionario, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, será elegido en forma directa y no podrá ser reelecto para el siguiente período.

El Presidente Municipal tiene la primordial obligación de hacer cumplir y respetar él mismo todas las leyes de la nación, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las Locales, las Leyes orgánicas de los Municipios y demás ordenamientos legales.

La función principal de los Presidentes Municipales consiste en ejecutar las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal tiene la obligación de informar a los ciudadanos, habitantes de esa localidad, el estado que guarda la administración municipal, así como los actos realizados por las dependencias municipales y el destino asignado a los fondos de la entidad que tiene a su cargo; también, tiene la facultad de nombrar, remover empleados y funcionarios, cuya designación sea propia del Ayuntamiento.

En cuanto a los servicios públicos, debe observar que la prestación de los mismos, se apegue a lo establecido y se satisfaga conforme a la ley; conceder, con autorización del Ayuntamiento, permisos para la explotación de las áreas públicas.

Por lo que respecta a la figura del Síndico el Diccionario Jurídico Mexicano lo define de la manera siguiente:

"Síndico Municipal.- Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el Ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del Ministerio Público" (67).

Estos funcionarios son elegidos directamente como lo establece el mismo artículo 115, fracción I de la Constitución y entre sus principales facultades y obligaciones las siguientes:

1.- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.

2.- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

3.- Revisar y firmar los estados de cuenta de la Tesorería Municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor del Congreso del Estado.

4.- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

5.- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del Municipio.

6.- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.

7.- Practicar a falta o en auxilio del Ministerio Público las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el Municipio.

Otros de los miembros del Ayuntamiento, son los Regidores, quienes en la rama del Derecho Administrativo son:

"Organos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del Municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la Presidencia Municipal." (68).

Las diversas funciones que desarrollan los Regidores son las siguientes:

En las sesiones de Cabildo, los Regidores deben proponer las medidas más convenientes para los asuntos municipales. Así como asistir a los actos oficiales y desarrollar las medidas y comisiones que sean propias de su cargo.

El Ayuntamiento les asignará determinadas comisiones las cuales deben presidir, dando al mismo, un informe al concluir su labor.

Dentro de sus facultades esta la de proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales, además de vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

Debe presentar un informe anual de todas sus actividades y del resultado que éstas hayan tenido.

Una de sus más importantes facultades es la de suplir al Presidente Municipal cuando éste se ausente por un

plazo no mayor de treinta días, citando a cesiones extraordinarias del Ayuntamiento, en caso de que el Presidente no lo hiciera.

Podemos definir al Cabildo, como un pleno de los funcionarios del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Este órgano trabaja en sesiones y comisiones, las cuales realizan para discutir y tratar los asuntos de la Administración Municipal, dichas reuniones pueden ser de varias formas, dependiendo de los problemas a solucionar.

En las sesiones ordinarias, se informa del avance que ha tenido a lo largo del mes el trabajo de los funcionarios municipales.

Las sesiones extraordinarias son aquellas convocadas por el Presidente Municipal a instancia de los Regidores, para que el pleno discuta asuntos que son de suma urgencia para el Ayuntamiento.

Cuando el Cabildo tiene una sesión pública, es porque dicha reunión se lleva a cabo de una manera ordinaria y en forma periódica. Si hablamos de una sesión que es privada, es porque el Ayuntamiento tratará un asunto que solo compete a él.

La mayoría de las veces estas reuniones se llevan a cabo en el recinto destinado para tales efectos, pero en casos excepcionales, puede hacerse en otros lugares, previo anuncio por parte del Ayuntamiento.

Una sesión, del carácter que sea, debe contar con la

mayoría de los miembros que integren el Ayuntamiento, para que tenga legitimación, y debe ser presidida por el Presidente Municipal, quien cuenta con voto de calidad, en caso de que exista algún empate, decide la discusión.

Estas comisiones pueden tratar muchos asuntos, como la Hacienda Pública, Obras Públicas, Comercio, Mercados y Rastro, Bienes Municipales y Panteones, etc.

El objeto de las comisiones es distribuir entre los Regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la Administración Municipal.

CAPITULO 5

LA HACIENDA MUNICIPAL

5.1.- ANTECEDENTES

5.2.- EL PROCESO DE LA REFORMA MUNICIPAL

5.3.- LA HACIENDA MUNICIPAL A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983

5.4.- LA PROBLEMATICA ACTUAL

5.1.- ANTECEDENTES.

A partir de la Constitución de 1917, quedó flotando la idea de la autonomía en la Hacienda Municipal, y aunque se han hecho varias reformas, ninguna de ellas ha capturado el verdadero espíritu del Municipio Libre.

En 1982, recién comenzado su régimen, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, lanzó una iniciativa de reforma sustancial al artículo 115 constitucional, con el fin de dar impulso definitivo al Municipio, forjando la idea original del Primer jefe del Ejército Constitucionalista de manera precisa.

"Por lo que toca a la cuestión hacendaria, el nuevo texto constitucional tiene importantes innovaciones que en esencia, radican en reconocer y fortalecer lo que, doctrinalmente, se ha calificado como autonomía financiera municipal". (69).

Aunque no todos sostienen tan vehemente esa tesis, sino más bien la simplifican, la actividad financiera o hacendaria de los Municipios se puede reducir, en forma general, a recaudar ingresos derivados de los bienes a los que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales aprueben a favor de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y a derogarlos de acuerdo con los presupuestos de egresos que anualmente aprueben los Ayuntamientos.

69.- AZUELA GÜITRÓN, MARIANO Y OTROS. LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. EDIT. PORRUA. MEXICO. 1986. PAG. 155.

En su exposición de motivos, el Lic. Miguel de la Madrid se refería así a la situación del Municipio: "La Centralización ha arrebatado al Municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional, indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva institución, tenemos la del Municipio." (70).

Asimismo Moisés Ochoa Campos nos dice: "La enorme descompensación que existe en la percepción de los ingresos fiscales de los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que para la ejecución de las obras y servicios, indispensables, los Municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como lo pudo ser la política." (71).

Mientras el maestro Margain Manautou hace la siguiente reflexión "Salvo verdaderas excepciones, los Municipios viven en franca bancarrota económica, sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética." (72).

70.- LII LEGISLATURA. PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL Y REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA E.U.M. MEXICO, 1963. PAG. 8

71.- OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL, CITADO POR AZUELA GUTIERON MARIANO, OB.CIT. PAG. 166.

72.- MARGAIN MANAUTOU, ENILIO INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. EDIT. PORRUA. MEXICO. 1981, PAG. 263

Retomando la exposición de motivos de la Madrid: "La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno de manera tal que superando el centralismo los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios." (73).

"La reforma que se comenta no fue expresión de una simple inquietud personal del autor de la iniciativa, ni tampoco de un reducido grupo de colaboradores. La intención manifiesta del Constituyente de Querétaro, que se trató de reflejar en la fracción II del artículo 115 se vio frustrada como lo demuestran los hechos, lo reafirman unánimemente los que han estudiado el tema y lo corroboran diversas tentativas de atenuar la disminución financiera de los Municipios que, transitoriamente, se tuvieron que poner en práctica" (74).

5.2.- PROCESO DE LA REFORMA MUNICIPAL.

El Doctor Acosta Romero menciona a propósito de la nueva legislación que: "Anteriormente los ingresos que correspondían a los Municipios no estaban precisados en la

Constitución General, dejando a las Legislaturas de los Estados el determinar cuales eran esos ingresos. Afortunadamente, las recientes reformas del artículo 115 constitucional, que recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyen un verdadero avance, puesto que por virtud de ellas se establece claramente cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la Hacienda Municipal''.(75).

Como podemos notar la exposición de motivos nos da interesantes conceptos sobre la Hacienda, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución, de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos a contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuye igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales, que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos, y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos Municipales se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones, que son substanciales para la vida de los Municipios.

Como consecuencia lógica del principio de la Libre Administración de la Hacienda Municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos, con base a los ingresos que se le hubiesen autorizado.

Podemos decir que tras una larga discusión de los diferentes representantes de diversos partidos políticos, fue

aprobada la fracción IV del artículo 115 constitucional quedando como sigue:

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribu-

ciones, en favor de personas físicas o morales, ni de las instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones." (76).

5.3.- LA HACIENDA MUNICIPAL A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983.

"De lo hasta aquí expuesto se advierte con nitidez que a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución, se producen transformaciones sustanciales en la situación financiera de los Municipios." (77).

Nuevamente el maestro Margain Manautou nos dice: "Lo anterior ha favorecido a los Municipios importantes, no así a los pequeños, quienes han visto la resistencia de la administración para estatal federal para pagar el impuesto predial, debido a que el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones." (78).

De 1983 a la fecha, el maestro Mariano Azuela Gutiérrez hace algunas observaciones:

"Contribuciones a la propiedad inmobiliaria. Las dos fuentes más importantes dentro de este renglón constituidas por el impuesto predial y por el de traslación de dominio de bienes inmuebles.

76.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDIT. U.N.A.M. MEXICO, 1985. PAG. 277-278.

77.- AZUELA GUTIERREZ MARIANO, OB.CIT. PAG. 171.

78.- MARGAIN MANAUTOU ENLITO. OB. CIT. PAG. 264.

Al transmitirse a los Municipios estas contribuciones se da un paso importante en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios.' '(79).

'En cuanto al impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles Carmen Beyer de Roalandini y María Jesús de Miguel expresan: el programa prioritario de vivienda reflejado en la política tributaria del Gobierno Federal que apoya la adquisición de inmuebles que realizan las clases populares, de clase media, así como los programas de construcción de unidades habitacionales de interés social dio origen a la instrumentación de la coordinación en adquisición de inmuebles.' '(80).

De ahí el hecho de que el artículo mencione la realización de convenios que permitan a los Municipios manejar los impuestos inmobiliarios mediante un pago hecho a la gubernatura de la entidad.

El Derecho Municipal tiene relación con otras disciplinas; tales como el Urbanismo en cuanto a la zonificación, usos de suelo, construcción y entorno urbano; la administración en lo referente a la planeación, organización, integración, dirección y control en su estructura administrativa interna; el Derecho Financiero en lo que toca al establecimiento, recaudación y aplicación de los ingresos que con-

forman el erario público municipal, en el Derecho Constitucional se encuentran las principales bases a las que debe circunscribirse, el Derecho Administrativo, es la fuente que ha ido conformando sus fundamentos, la Teoría Política toma en consideración la posibilidad de analogar los principios aplicables al Estado en el ámbito comunal, la Filosofía del Derecho parte de lo imprescindible que resulta en la determinación de los fines y valores a los que debe aspirar la comunidad vecinal, la Historia, debe conocerse a través de un itinerario temporal, la Estadística y la Informática, para lograr el conocimiento y la ordenación de cifras y datos que atañen a las cuestiones demográficas, administrativas y financieras, y tiene también relación con otras áreas del saber, que nos permiten conocer con mayor exactitud el Municipio." (81).

"La Constitución coloca al Municipio Libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Responde el Municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución, expresado en el artículo 115. Conforme a esa base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los Municipios puedan dictar sus propias leyes." (82).

81.- RENDON MUERTA TERESITA, OB. CIT. PAG.11

82.- TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EL MUNICIPIO. EDIT. FOROUM, MEXICO, 1987. PAG. 143.

Las Participaciones Federales.

El mayor ingreso de los Municipios se encuentra constituido por este concepto. Se considera por los especialistas que alrededor del 90% de los ingresos de la mayor parte de los Municipios tiene su origen. En análisis constitucional, el principal concepto de ingreso de los Municipios no depende de su voluntad o decisión propia, sino que está sujeto, en primer término, a la decisión del Legislador Federal que a través de la Ley de Coordinación Fiscal del país, fija los porcentajes a distribuir del total de la recaudación federal por impuestos y derechos sobre explotación de hidrocarburos y minería entre los Estados y la parte que corresponde a todos los Municipios del país." (83).

El monto de las participaciones se encuentra regulado por la Ley Federal de Coordinación Fiscal. La Coordinación Fiscal creó para fortalecer las haciendas locales, un sistema de participaciones a partir de 1980, con un esquema diverso del que se venía manejando, ésto es, con una idea de compartir con los Estados y Municipios el rendimiento total de la recaudación federal proveniente de impuestos y de los derechos sobre extracción de hidrocarburos y de minería, a cambio de que las entidades auto establecieran límites a su facultad legislativa en materia tributaria, ya fuera que se derogaran o suspendieran aquellos gravámenes en que

había múltiple tributación interna en el país; fundamentalmente aquellos referentes al comercio, la industria, la agricultura y la ganadería; para tales efectos, se suscribieron convenios de adhesión y diversos anexos en la materia que necesariamente, fueron motivo de aprobación por parte de las Legislaturas Locales.

En otras palabras, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconoce que frente al ideal de una autonomía financiera, en menor medida, de autonomía tributaria, lo importante para el Municipio es tener una autarquía económica.

"En él se establecen tres clases de participaciones de los Municipios:

a) El 20% como mínimo que deben de recibir de las participaciones a los Estados a través del Fondo General y Financiero Complementario;

b) Los ingresos que se distribuyen exclusivamente entre los Municipios y que derivan del Fondo Municipal que se forma de la recaudación de un derecho adicional sobre la extracción de hidrocarburos; y

c) Las participaciones adicionales al comercio exterior. Estos recursos se distribuyen de acuerdo con la voluntad del Legislador Local." (84).

Podemos decir, que en la misma fracción IV del artículo 115 se estableció una excepción a la disposición protectora de los ingresos municipales al señalarse que sólo los

bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, podrán eximirse del pago de los ingresos mencionados, salvaguardando así la posibilidad que el propio estado fuera considerado sujeto de las mismas.

Son bienes del dominio público, los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios. De aquí se desprende que hay organismos como PEMEX, CFE e IMSS, que no pagan algunos impuestos importantes a los Municipios, lo cual se contradice en lo referente a la reforma, toda vez que por un lado, se pretende fortalecer el financiamiento al Municipio y por otro le sustraen sus ingresos importantes para su desarrollo.

Ejemplos de lo antes citado, los tenemos en los Estados de Campeche y Tabasco, en donde el auge petrolero mermó los recursos municipales, ya que el Ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los mismos.

"Esta excepción ha tergiversado el objetivo primordial de fortalecer económicamente a los Municipios, debido a que la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público persiste aún, ya no por la costumbre, sino porque no ha sido posible precisar o delimitar el alcance y la conceptualización de los bienes efectos a la caracterización del dominio público Federal, Estatal o Municipal." (85).

La aplicación de las reformas estipuladas en 1983, han venido suscitando ciertos conflictos, que en los casos en donde el Estado cobra el impuesto predial ejidal, debiendo ser cobrado por el Municipio respectivo, a pesar de ello, todavía se señala que organismos como PEMEX, CFE, e IMSS, no pagan algunos impuestos importantes para el Municipio, lo cual trae como consecuencia, el lento desarrollo económico del mismo.

5.4.- LA PROBLEMÁTICA ACTUAL.

El doctor Acosta Romero al hacer un análisis de la problemática administrativa nos dice: "Primero la debilidad de la administración de las finanzas municipales tiene su origen en la dependencia política establecida anteriormente en nuestra Constitución, y deriva del hecho de que los Municipios no tienen específicamente señaladas sus fuentes de ingresos fiscales, situación que trae consigo una distribución desigual de las participaciones de la Federación, de los Estados y los Municipios, además de la falta de ingresos propios.

Segundo: La deficiente organización administrativa provoca una centralización de los recursos en la cabecera Municipal.

Tercero: La deficiente organización de los servicios públicos, tienen distintas implicaciones como: retraso en la prestación de los servicios públicos, escasez de recursos propios, insuficiente apoyo financiero estatal, seguida por los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dota-

ción de servicios públicos. Desigual asignación de recursos, así como desigual densidad de población.

Cuarto: La existencia de pequeños Municipios, conocida también como pulverización municipal, provoca que haya una dispersión de gastos gubernamentales, elevación de los costos de la administración municipal y deficiencia de la planeación de programas."(86).

"El panorama observado en nuestra realidad se mueve entre signos positivos, afortunadamente los más frecuentes y abundantes y ciertas muestras que producen inquietud. Por una parte se observan Municipios que han elaborado sus propios manuales de procedimiento, que cuenta con equipo de procesamiento electrónico, que capacitan a su personal, que ha logrado puntualidad y claridad en la entrega de participaciones, que maneja sistemas de financiamiento que les permite ampliar sus recursos, que tienen estrategias de fiscalización capacitando a sus inspectores y auditores, que elaboran técnicamente sus presupuestos, que cobran directamente el impuesto predial, que se han ingeniado en formar empresas municipales que obtienen utilidades, logrando como culminación, notables incrementos en sus recursos año con año.

Por otra parte se observan municipios pobres, olvidados, una gran brecha entre éstos y los ricos, pérdida de

poder político como efecto de la coordinación, fugas al pasar los recursos de la Federación al Municipio a través del Estado, tardanza en la entrega de participaciones y de la recaudación de impuesto predial cuando por convenio, la realiza el Estado, falta de presupuesto anual, infraestructura administrativa deficiente, continuación en el empleo de formas anacrónicas de trabajo, resistencia a romper con la práctica de dependencia de la Federación y de los estados." (87).

La mala administración económica de los Municipios así como de sus recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, es uno de los motivos por lo cual los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes les obligan, peleándose, inclusive toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios existentes.

Brevemente se han expuesto los aspectos más importantes y destacados de la problemática actual del Municipio: la mala administración, la falta de recursos y el desequilibrio regional. Aunque la problemática en sí abarca muchos más campos y ejemplos creemos que con lo poco manifestado es suficiente para tener una visión general, del problema que tiene el Municipio.

Debemos recordar que el corazón de la reforma al artículo 115 constitucional, es devolver la soberanía al Muni-

pio, hoy en día, los impuestos a la propiedad territorial junto con el renglón de las participaciones, aparece como la clave de las finanzas públicas.

Respecto a las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales, las finanzas de las entidades federativas y municipios gravitan fundamentalmente sobre los recursos financieros de las participaciones federales, reflejando su dependencia hacia el gobierno federal y la imposibilidad presente y futura de cimentar su desarrollo a partir de una sana estructuración de sus finanzas públicas. Los propios gobiernos de las entidades federativas no muestran ningún esfuerzo por incrementar sus recaudaciones en las fuentes tributarias que le son propias.

En resumen, las finanzas públicas, desde cualquier punto de vista (política de precios y tarifas, deuda pública externa e interna, etc.) mostrará su debilidad y limitación para emprender con éxito una política de fortalecimiento municipal y reactivación de la economía de los municipios.

A partir de esta realidad, no podemos afirmar que las entidades federativas y sus municipios constituyen instituciones vigorosas con capacidad real para realizar su actividad gubernamental.

"En este contexto, el fortalecimiento de nuestro sistema federal constituye no sólo una responsabilidad del gobierno federal, sino también de las entidades federativas y los municipios. Bajo este criterio, tres materias

fundamentales deben ser consideradas en los nuevos esfuerzos en materia de fortalecimiento municipal reactivación económica: La necesidad de una tipología municipal, la racionalización de la administración municipal y el fortalecimiento de la Hacienda Pública.' '(88).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Que el departamento de administración de personal de los Municipios sea responsable de hacer una cerrada elección del mismo, así como en vigilar el cumplimiento de los ordenamientos en materia laboral, ésto con la finalidad de que a cada uno de los trabajadores se le ubique en el lugar apto de acuerdo con sus aptitudes.

Ya que es muy importante para el mejor desarrollo de un Municipio que se le de capacitación adecuada, al personal que labora en el mismo, con el fin de que pueda haber una mejor distribución de ingresos y egresos del municipio y no exista la fuga de capital que en nuestros días, ésto es por el mal manejo de los fondos que integran el erario municipal por no existir personal capacitado en dichas entidades municipales.

SEGUNDA.- Si bien es cierto que el artículo 115 Constitucional ha sufrido varias reformas desde 1917 a la fecha y en la cual siempre se ha abogado por un Municipio Libre, ésto es por una autonomía dentro del Estado, resultado que no ha dado fruto ya que el constituyente de Querétaro en 1914 quiso un Municipio Libre y en 1983 se volvió a tocar lo referente al Municipio, pero para otorgarle esa autonomía tan esperada por lo cual las reformas que se hicieron no beneficiaron dicha autonomía, es más

no se tocó ese punto, tan importante para el Municipio. Sin embargo en ningún momento se ha dado a los Municipios que se encuentran en la periferia de los Estados y éstos serían los Municipios rurales de los cuales carecen de todos los servicios públicos, toda vez que no cuentan con ingresos suficientes para subsanar ni siquiera sus necesidades más primordiales, ya que los Estados no se han preocupado por otorgarles el presupuesto correspondiente a dichas entidades.

TERCERA.- La problemática actual del Municipio es la mala administración de sus ingresos y egresos la falta de recursos económicos (en ciertos municipios), y el desequilibrio regional de los mismos.

CUARTA.- No es justo que los Municipios estén sujetos a disposiciones de los gobiernos de los Estados y que los priven de sus recursos y no puedan atender las necesidades urgentes de la comunidad que gobiernan ya que impiden combatir la externa proeza en que se debate la población, así como evaluar los niveles de producción y bienestar de los mexicanos sin empleo, vivienda, educación, salud y alimentación.

QUINTA.- Proponer a las legislaturas de los Estados, así como al Gobierno Federal que otorguen un mayor presupuesto a los Municipios, rurales esto con la finalidad de que cuenten con los Servicios Públi-

cos más necesarios y así poder evitar una emigración masiva, ya que ésto se debe más que nada a la carencia de trabajo y de Servicios Públicos ya que en estos lugares su sistema de vida es indecoroso para cualquier ser humano.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa, México. 1986.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Estructura Administrativa Municipal Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 2. U.N.A.M., México. 1986.
- 3.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 6 Ed. México. 1984.
- 4.- Azuela Güitron, Mariano. y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa. México. 1986.
- 5.- Burgoa, O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1983.
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1990.
- 7.- Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857.
- 8.- De Acosta, Julio. Esquivel, O. El Fuero del Municipio. Edit. Jus. Colección Estudios Jurídicos México, 1984.
- 9.- Elias Gutierrez, Sergio y Rives, S. Roberto. Constitución Mexicana del siglo XX. Edit. Porrúa. México. 1990.
- 10.- LII Legislatura. Camara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 1985.
- 11.- Liehr, Reinhard. Ayuntamiento y Oligarquía en Puebla, 1987-1810, México. 1976.
- 12.- Lizaola, Clemente. El Municipio, Ayuntamiento y la Organización Municipal, Historia del Municipio Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México. 1990.
- 13.- Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho tributario Mexicano. Edit. Porrúa, México. 1981.

- 14.- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México 1985. I.N.A.P.- CONACYT. 1 Edición, México. 1985.
- 15.- Muñoz Virgilio; Ruiz Masseur, Mario. Elementos Jurídicos e Históricos del Municipio en México. 1979.
- 16.- Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su evolución Institucional, 1 Edit. Colección de Cultura Municipal de Banobras. México. 1981.
- 17.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México. 1981.
- 18.- Ochoa Campos Moisés Evolución del Municipio Mexicano, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 16-17, I.N.A.P., México. 1985.
- 19.- Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México. 1985.
- 20.- Sayeg Helú, Jorge. La Reforma Municipal en la Constitución, Edit. Porrúa. México. 1985.
- 21.- Sepulveda Amor, Alejandro. Reforma Fiscal Municipal. Estudios Municipales. No. 1 Enero - Febrero, Secretaría de Gobernación, México. 1985.
- 22.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1987.
- 23.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1989. Edit. Porrúa. México.
- 24.- Velázquez Carranza, Yolanda. La Hacienda Municipal. Revista de Estudios Municipales.
- 25.- Varios Autores "Enciclopedia de México". México. 1977.