

885209

L



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

LOS SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES Y SU OBLIGATORIEDAD
AL AMPARO DEL ARTÍCULO 115
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FELIPE ALDAPE ALVAREZ.



DIRIGIDO POR: LIC. LUIS DE LA HIDALGA ENRIQUEZ.

ACAPULCO. GRO.

2002.

TESIS CON
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 esta 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.

Dedico este trabajo:

A mis padres el Señor Felipe Aldape Galvan y la Señora María Loreto Alvarez Ruiz, con mi agradecimiento eterno, por los esfuerzos y sacrificios que realizaron para hacer de mi un verdadero profesionista.

A mis hermanos del alma: Guillermina, Mario, María Guadalupe e Isabel Aldape Alvarez, con entrañable y profundo afecto por su apoyo y aliento.

A mí querida esposa, amiga y compañera en el camino de la vida, Rosalba Margarita Zapata Vázquez, por su solidaridad, comprensión y ayuda en todos los momentos de mi existencia;

A mis hijos Iliana Margarita y Felipe, ambos, la razón de mi existir.

A mis sobrinos: Luis Enrique, Guillermo Enrique, Ericka Guadalupe Baños Aldape; Mario y Climaco Aldape Utrera.

la Dirección General de Bibliotecas de la
 a partir de mi trabajo recepcional.
 NOMBRE: Manuel Rojas Castillo

29/08/02

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

PAGINACION DESCONTINUA

A la Universidad Americana de Acapulco, institución que me formó como abogado y a través de su Facultad de Derecho contribuye cotidianamente a la superación cultural del Estado de Guerrero;

Al Lic. Luis De la Hidalga Enriquez, connotado académico por sus distintas apreciaciones, su voluntad y convicción para repartir generosamente sus conocimientos, mi respeto y gratitud.

Al Lic. Rodrigo Juárez Ortiz, por sus invaluable indicaciones, comentarios y aportaciones, mi agradecimiento.

A mis amigos: Armando Terrazas Sanchez, Miguel Angel Salgado Castillo, Maricela Ruiz Massieu, Armando Martínez de la Barquera, Daniel Luna Ramírez, Horacio Muñoz García, Rene Vázquez Salado, Miguel Angel Bustos Galeana, Rene Posselt Acosta, Jorge y Gustavo Hernandez Bermúdez, Víctor Mastache Bustamante, Miguel Angel Soberanis Nogueta, David Dorantes Vázquez, Angélica María Ozuna Coronel, Gabriel Gonzalez Rodríguez, Guadalupe Soberanis Stephens.

A los miembros de la Generación "Lic. José Francisco Ruiz Massieu"
1991-1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Introducción	1
Capítulo I.	
Ubicación y Antecedentes históricos	8
1. Ubicación	8
1. 1 Autonomía del Derecho Municipal	11
1. 2 El Municipio	12
1. 3 Origen	14
1. 4 El Municipio en Roma	17
1. 5 El Municipio en La Edad Media	19
1. 6 El Municipio en España	21
1. 7 El Calpulli	23
1. 8 La Comunidad Social entre los aztecas	25
1. 9 Características de la propiedad entre los Aztecas. .	30
Conclusión	32
Capítulo II.	
Periodo de la Nueva España	34
2. El Primer Ayuntamiento	34
2. 1 El Adelantado	37
2. 2 Los Repartimientos o Encomiendas	38
2. 3 Fundación de Poblaciones	40
2. 4 La Casa de Contratación de Sevilla	43
2. 5 El Consejo de Indias	45
2. 6 Leyes de Indias	47
2. 7 Las Audiencias	49
2. 8 Las Ordenanzas	51
Conclusión	53

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo III

Funcionarios con relación al municipio, norma y jurisdicción.....

54

3	El Virrey	54
3. 1	Jefe Político	56
3. 2	Alcalde Mayores y Corregidores.....	59
3. 3	Presidente Municipal	61
3. 4	El Escribano o Secretario de los Ayuntamientos...63	
3. 5	Sindicos Municipales.....	65
3. 6	Regidores	66
3. 7	Bando de Policía y Buen Gobierno.....	68
3. 8	Territorio Municipal.....	72
	Conclusión.....	74

Capítulo IV

El Municipio en las Constituciones Mexicanas

76

4.	La Constitución de Cádiz. 1812.....	76
4. 1	La Constitución de Apatzingan. 1814.....	78
4. 2	El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.	80
4. 3	Constitución de las Siete Leyes. 1836.....	82
4. 4	Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843.....	86
4. 5	Acta Constitutiva y de Reformas 1847.	88
4. 6	La Constitución de 1857.	92
4. 7	El Imperio de Maximiliano. 1865.....	95
	Conclusión.....	97

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V

El Artículo 115 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos 99

5.	Génesis.....	99
5.1	Periodo Revolucionario.....	103
5.2	Decreto mediante el cual se crea el Municipio Libre.....	108
5.3	La Constitución de 1917.....	113
5.4	Texto original del Artículo 115, aprobado por el Constituyente de 1917.....	122
5.5	Estructura y contenido actual, del Artículo 115 Constitucional.....	124
5.6	Reformas al Artículo 115 Constitucional.....	128
5.7	Texto actual del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	132
	Conclusión.....	139

Capítulo VI.

Los Servicios Públicos y el Municipio de Acapulco de

Juárez Guerrero. 140

6.	Los Servicios Públicos.....	140
a).-	La Concesión.....	144
6.1	Clasificación de los servicios públicos.....	147
6.2	Reflexiones acerca de los servicios públicos.....	149
6.3	Marco Jurídico.....	154
6.4	Demografía.....	156
6.5	Desarrollo.....	158
6.6	División Política.....	164
6.7	Organización, integración y funcionamiento.....	168
6.8	La Hacienda Municipal.....	174

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. 9 Estado de los Servicios Públicos en el	
Municipio de Acapulco.....	180
a). Agua potable.....	183
b). Alumbrado Público.....	185
c). Limpia.....	186
d). Mercados y Centrales de Abasto.....	188
e). Panteones.....	190
f). Rastros.....	191
g). Calles, Parques y Jardines.....	195
h). Seguridad Pública y Transito.....	196
Conclusiones.....	199
Texto propuesto para el nuevo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	205
Relación de adiciones y reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	213
Bibliografía.....	215

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION.

La intención que pretendo al desarrollar el presente trabajo es la de aportar soluciones sobre el tema de "Los Servicios Públicos Municipales y su Obligatoriedad, al amparo del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", toda vez que se trata de una de las demandas mas frecuentes y sentidas de la población; para ello me habré de referir a lo histórico y doctrinalmente materia del municipio; lo que nos permitirá, con fundamento en su estudio y análisis, quedar en condiciones de formular una propuesta que permita la solución del problema de la prestación eficiente de éstos, a la ciudad, debido principalmente a su obligatoriedad por mandato constitucional. Con ese propósito he de mencionar, como objeto de conocimiento, al Municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, en este modesto estudio que presento para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Seleccioné el asunto de los servicios públicos, porque considero también que es el principal motivo de inconformidad de los habitantes municipales al ser notoria su deficiencia o ausencia, causado en forma importante, por la carencia de recursos económicos para emprender trabajos de tal magnitud; siendo esta la situación en la que viven los

municipios del Estado de Guerrero, a pesar del apoyo de las administraciones estatales y federales, para lo cual hemos investigado en el pasado y presente del municipio, su evolución y desarrollo, utilizando la dogmática jurídica, razonada en los hechos y en todo aquello denominado observación y empirismo; además de las técnicas, documental y de campo. La primera para revisar estudios anteriores de carácter histórico, diarios, revistas, así como los censos de población y planes de desarrollo. La segunda, el contacto personal con habitantes de barrios y colonias, como parte de mi trabajo en la administración municipal; los datos recabados fueron enfocados a fundamentar la necesidad de alcanzar un mejor nivel en la prestación de los servicios públicos municipales. Así también, observamos su estado actual, en el municipio de Acapulco, al efecto de poder comprender en esencia el problema.

Puede afirmarse que es en las ciudades donde se producen las crisis de una sociedad; la ciudad es el generador de problemas relacionados con la disparidad de vida de los diferentes grupos sociales y étnicos y los efectos de las crisis económicas. Cuestiones como la escasez de vivienda social, insuficiencia de infraestructura y equipamiento colectivo, desempleo, seguridad pública y justicia, democracia y bienestar social, así como el examinar aspectos

operativos y concretos, *verbi gratia*: mercados, transporte, agua potable o alumbrado público, son asuntos que pueden parecer triviales, pero que afectan sensiblemente a la población en su vida cotidiana; situación que el ciudadano del municipio enfrenta diariamente, pero que en una tarea perseverante debe pensar en perfeccionar suprimiendo en forma definitiva, los obstáculos a su plenitud, con el propósito de que en la práctica se favorezca, facilite y haga posible una relación más incólume, justa y acorde al reclamo de la ciudadanía.

Para tal fin propongo respetuosamente algunas reformas a nuestra Carta Magna, que en la correcta y exacta aplicación de la fracción tercera del Artículo 115, ya que es evidente su incumplimiento, harán realidad un reclamo que por años hemos tenido en nuestro municipio y en la mayoría del país, donde todavía existen comunidades con un alto grado de marginación y prevalece la mayor insatisfacción de los servicios de primera necesidad en forma paralela a una paupérrima calidad de vida. A pesar de los noventa y dos años del triunfo de la Revolución Mexicana.

Estoy consciente de que al fortalecer el municipio se revitalizan la estructura y el principal eje del sistema político mexicano, puesto que el régimen municipal representa la expresión de una democracia pura

como forma de gobierno y la primera manifestación de la voluntad ciudadana para la elección de las autoridades con las que convive en los problemas de su comunidad. Su actuación se constriñe, a pesar de ello, por los limitados recursos y espacios que le conceden los gobiernos -federal y estatal- y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto obliga a los Ayuntamientos, base de nuestro sistema político y económico, para actuar con prontitud e imaginación en la satisfacción de las necesidades de los habitantes de sus territorios, superando su difícil topografía y las complicaciones administrativas que conlleva la solución de los problemas.

Por otro lado, en el mismo orden de ideas, el polo de atracción que representa para nuestros compatriotas la ciudad y puerto de Acapulco, al que arriban en busca del éxito económico, aumenta los requerimientos de una sociedad cada vez mas dinámica y creciente, disminuyendo la posibilidad de que la administración municipal cumpla con su responsabilidad en forma satisfactoria; ello nos motiva e impulsa para, a través del derecho, buscar y encontrar mejores formas de convivencia. Entendiendo al derecho como un fenómeno social, producto de hombres imperfectos, ¡pero perfectibles!

La vocación municipalista, observada a partir de las reformas constitucionales de 1983, al artículo 115, fue el inicio de lo que deberá culminar y perdurar para la posteridad con un mejor nivel de vida para los habitantes de los municipios mexicanos.

He analizado y concluido que el estado mexicano en su evolución ha ido tratando de adecuarse a los tiempos que le ha tocado vivir, sin soslayar la historia de su pueblo y de sus luchas, por una reivindicación social; tratando siempre de observar los dictámenes de éste, para efectuar los cambios pertinentes.

Comprende este trabajo, seis capítulos conteniendo el Primero; la ubicación del presente estudio dentro del Derecho Público y los antecedentes históricos desde Roma, la Edad Media y España, pasando al período azteca.

En el Capítulo Segundo, encontraremos al período de la Nueva España, que inicia con la llegada de los españoles a territorio mexicano y fundan el primer ayuntamiento, instituciones, funcionarios y primeras leyes, lo que nos llevará a familiarizarnos con su nomenclatura.

El Capítulo Tercero lo dedicamos a las diferentes jerarquías de los funcionarios del municipio a través de su historia, sus normas y jurisdicción.

En el Capítulo Cuarto recordaremos el paso del municipio por las diferentes Constituciones que han regido nuestro país, desde la Constitución de Cádiz, de 1812; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingán en 1814; el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824; la de 1836, también conocida como "Constitución de las Siete Leyes"; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas, en 1847; hasta la Constitución de 1857 y la parte relativa al efímero imperio de Maximiliano con su Estatuto Provisional.

El Capítulo Quinto nos ilustra ya, acerca del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, haciendo énfasis en su texto original, así como los debates, sus reformas y su antecedente directo que lo fue el 109 de la del "57", reformado mediante decreto de fecha 26 de diciembre de 1914, por medio del cual se creó el Municipio Libre y su texto actual.

El Capítulo Sexto contiene el estudio frontal doctrinario de lo que son los servicios públicos, la concesión y algunas reflexiones personales sobre el tema; el análisis del Municipio de Acapulco, el marco jurídico, demografía, desarrollo y su división política; la organización, integración y funcionamiento del ayuntamiento, así como el estado de los servicios públicos en el Municipio de Acapulco. Para concluir este capítulo y después de todo lo expuesto me permito, como solución del problema, formular algunas propuestas de reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, añadiendo finalmente una relación de reformas y adiciones al precepto mencionado.

Quiero en esta oportunidad histórica, agradecer al supremo creador, la fundación de lo que ahora es nuestra Alma Mater, la Universidad Americana de Acapulco, concebida y creada por el Licenciado José Francisco Ruiz Massieu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero 1987-1993, distinguido acapulqueño y hombre universal, que estará en la memoria imborrable de las generaciones que tendrán que venir, a quien rindo homenaje perenne. ¡Salve!

CAPÍTULO I

UBICACIÓN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.- Ubicación 1.1 Autonomía del Derecho Municipal 1.2.- El Municipio
1.3.- Origen 1.4.- El Municipio en Roma 1.5 El Municipio en la Edad
Media 1.-6 El Municipio en España 1.7.- El Calpulli 1.8.- La Comunidad
social entre los antiguos mexicanos 1.9 Características de la propiedad
entre los Aztecas. Conclusión.

1.- Ubicación

Para efectos del presente estudio ubicaremos el problema en estudio, dentro del Derecho Público, considerando a éste, como parte de la división de las normas jurídicas en las dos grandes ramas del derecho, obra de los juristas romanos y que apegado a la doctrina clásica de Ulpiano nos dice: Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; Privado el que concierne a los particulares¹.

¹ GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1969. p 132

La naturaleza privada o pública de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan. Las normas del público corresponden al interés colectivo; las del privado se refieren a intereses particulares².

Así podemos decir que: Derecho Público, es el que rige los poderes que se hallan directamente al servicio de todos; es decir, del pueblo.

Partiendo de esta concepción situé el problema en estudio dentro de la rama del derecho descrita anteriormente y en particular de una que se ha dado en llamar Derecho Municipal, y que se refiere a todo el conjunto de normas relativas al estudio del municipio como entidad social, política y jurídica.

Ahora bien, el Derecho Público a su vez se divide en Derecho Constitucional, Administrativo y Penal; y tentativamente, el Derecho Municipal que participa notablemente de los dos primeros: por parte del Derecho Constitucional, visto como un conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado y el fundamento de sus poderes, a

² DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México D.F. 1990. p. 258

partir del texto constitucional³; y del Derecho Administrativo, porque es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública, entendiéndola a ésta como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de los intereses colectivos.

³ PEREZNIETO, Leonel; PEREZNIETO MONDRAGON, Leonel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial HARLA S.A. México D.F. 1990. p 238

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. 1 Autonomía del Derecho Municipal.

El concepto de autonomía tiene su origen en la antigüedad. Los griegos y los romanos lo fundaban en la facultad que tenían los estados para gobernarse por sus propias leyes⁴, de donde provienen las famosas autonomías regionales, provinciales y comunales; pero en el campo del derecho clásico se hablaba de la autonomía de la voluntad, en relación con los particulares. Y frente a la autonomía del derecho público y privado surge la autonomía del derecho municipal.

Para efectos prácticos no importa el lugar de ubicación de la norma, sino su carácter y función en la relación que regula; si la normas que rigen relaciones municipales son de carácter constitucional y administrativo, aunque la norma esté incluida en la Carta Magna y forme parte del derecho administrativo, no dejan de ser normas de carácter municipal.

⁴ GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño LAROUSSE Ilustrado. Ediciones Larousse. México D.F. 1985. p. 117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 El Municipio.

La palabra municipio deriva del latín *Munus*, que significa, deber, cargo, tarea y Ceps, el que coge. El municipio es la unidad socio política por excelencia y a mayor desarrollo y complejidad de lo estatal, debe corresponder mayor vigor de las unidades locales de existencia⁵.

Cada ciudad o pueblo, es una unidad socio política y cada municipio, es base de la división territorial y de la propia organización política administrativa de los Estados.

Felipe Tena Ramírez, nos dice que "la Constitución coloca al Municipio Libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados"⁶.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, el autor Gabino Fraga señala que: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; El

⁵ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. HARLA. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 2 México. D.F. 1997. p 64.

⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. S.A. México D.F. 1992. p. 145

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada⁷.

En lo personal considero que es conveniente advertir que el Municipio participa de los tres elementos de todo gobierno, a saber: territorio, población y el gobierno propiamente dicho; que la elección directa de los miembros del Ayuntamiento lo identifican como un nivel de organización de mando igual que los Estados y la Federación; que su estructura, en un sentido legalista, va de abajo hacia arriba y no a la inversa como pretenden algunos tratadistas que catalogan al municipio como una simple institución descentralizada por servicio⁸.

⁷ FRAGA, Cabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1992. p. 126

⁸ SALINAS SOTELO, Nicolás. Reflexiones sobre el Municipio. Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero. 1971. p. 3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3 Origen.

Sobre su origen, dos son las tendencias que dominan sobre el particular una la llamada Teoría Sociológica o Jusnaturalista, sostiene la posición de que el municipio es un producto de Derecho Natural, que nace de una manera espontanea al reunirse cierto número de familias en una determinada región que se identifican por razones de idioma, costumbres o prácticas sociales. Es evidente que en el umbral del siglo XXI, no puede seguir siendo considerado como válido lo anterior toda vez que es la norma, el derecho, lo que le da vida y hace posible toda forma de convivencia humana armónica.

Por otra parte existe la Tesis de la Escuela Legalista que sostiene que el municipio no es más que una entidad creada por la Ley, quien le da personalidad y sus características.

Afirma esta corriente, que el Municipio es creado por el Estado, por el legislador, como ocurre formalmente en nuestro régimen de derecho, ya que dicha organización jurídico político, se encuentra preceptuada por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece su organización, estructura y funcionamiento, sin el cual no existiría en nuestro orden jurídico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al parecer, según Adolfo Posada en su obra "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", el sistema municipal como lo conocemos actualmente, tiene sus orígenes en la Roma imperial al explicar que no puede haber municipios si no es dentro de una organización política jerárquicamente superior y mas extensa territorialmente, pues al establecer una comparación con las primeras organizaciones que fueron los griegos, nos encontramos con que en éstas no podía haber municipio desde el punto de vista moderno, pues como lo afirman diversos juristas, dichas organizaciones eran verdaderas ciudades-estado⁹.

En cambio, ya en Roma, existía una autoridad imperial en una jurisdicción política extensa, dentro de la cual sí se podía establecer una distribución de competencia ya que la finalidad del gobierno de la ciudad era distinta a la del gobierno imperial.

Con esa tradición desde tiempos remotos se acostumbró en España que se reunieran las cabezas de familia y los principales vecinos de cada pueblo para nombrar por mayoría de votos un cuerpo colegiado que ejerciera el gobierno de la población. Los españoles

⁹ SALINAS SOTELO, Nicolas. Reflexiones sobre el Municipio. Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero. 1971. p. 6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

trasladaron su sistema de gobierno a los países conquistados en América¹⁰.

¹⁰ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo I. Editorial Grafos y Puntos. S.A. de C.V. México. D.F. 1977. P. 516

1.4 El Municipio en Roma

La idea del municipio como comunidad jurídica surge en Roma, en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. Administrativamente, el "municipio" resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal.

La grandiosa ciudad de Roma, tenía que afrontar complejos problemas de carácter municipal, como la construcción de drenajes, diques y acueductos para el abastecimiento de agua, de puentes, vías de tránsito, prestación de servicios públicos como los de policía y vigilancia, diversiones y espectáculos, etc.

Desde el siglo VIII de Roma, el municipio es una ciudad. Disfrutando el derecho de ciudadanía romana, pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, curias y comicios. La prefectura es un municipio cuyo poder judicial se ejecuta por un praefectus enviado de Roma. Algunas veces se hacía la concesión a un individuo determinado, pero sin extenderse ni a la mujer ni al hijo. También se concedía a menudo a

regiones enteras que se hacían entonces municipios o prefecturas; así fue la Lombardia, más lejos del Po, o Galia Traspadama, que la obtienen en 705¹¹.

Los romanos impusieron a todos los pueblos sometidos a través de la conquista, el mismo sistema político administrativo de su metrópoli, otorgándoles en mayor o menor grado a los pueblos conquistados, la ciudadanía romana a través de concesiones y con ello, cierta autonomía para que manejaran libremente las entidades que denominaron "municipia", así fue como se crearon las ciudades; éstas conservaban su organización política administrativa independientes, sus propiedades libres de impuestos y podían acuñar moneda, caracterizándose los municipios porque se regían por leyes propias, que ellos mismos elaboraban y modificaban; poseían un territorio exento de tributos y elegían libremente a los magistrados municipales.

En la época que precede al derrumbe del imperio, aparece un proceso de centralización en el que la capital absorbe las funciones y atribuciones que antes había concedido a las colonias y ciudades, perdiendo éstas su autonomía y libertad.

¹¹ PETTI, Eugenc. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Nacional. México. D.F. 1969. p. 85

1. 5 El Municipio en la Edad Media.

"La ciudad del Imperio Romano en el siglo IX de nuestra era, no es desde luego un fenómeno social que pueda localizarse en una determinada fecha, sino que es un proceso de descomposición del poder político militar de Roma, surgido por una parte de la posición del hombre frente al poder político y por otra las nuevas ideas de esa misma actitud, pero ante sus semejantes, lo cual da lugar a un profundo cambio en las estructuras sociales".

En el cristianismo, de esencia eminentemente humanista, pero sin confundirlo con la influencia de la organización de la iglesia católica que vendrá después como heredera de la fuerza política del imperio romano, se propició el establecimiento de una aplicación más generosa del derecho rígido e inhumano de los primeros años de Roma. La creación de instituciones como el *praetur peregrinus*, encargado de impartir la justicia a los extranjeros, apegado a los principios de equidad y el llamado derecho de gentes, que más tarde se ha denominado derecho internacional.¹²

¹² SALINAS SOTELO, Nicolás. Reflexiones sobre el Municipio. Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero. 1971. p. 7

Es así como se advierte que roto el sistema de política imperialista de Roma, desaparecen los vínculos entre el gobierno central y los municipios, adquiriendo éstos cierta independencia para formar grupos que dan lugar a otra forma de institución política.

Concretamente, la edad media se caracteriza por la división del antiguo territorio del imperio en múltiples regiones controladas en lo económico y político por un grupo de personas que empiezan a formar los señoríos que originarán después todo el sistema mobiliario, ligados a fuertes intereses económicos y con una considerable fuerza militar.

A fines de este período, la aparición de las nacionalidades provoca la necesidad de una nueva unificación de la nobleza; la tendencia a agruparse alrededor de alguno de los antiguos señores feudales que mayor predominio tenía en cierta región, el Rey. De esta suerte resulta que la edad media, es indudablemente una época en que la organización local se fortalece después del desquebrajamiento de la máxima fuerza centralizadora: el imperio romano¹³.

¹³ *Ibidem*. *Supra*. 12

1.6 El Municipio en España.

El origen del municipio español, se encuentra en la prolongación del imperio romano a España con motivo de su dominación; a la caída del imperio, la península ibérica fue invadida por los godos, quienes mantuvieron la organización y autonomía municipal de que gozaban en los últimos tiempos de la conquista romana, siendo manejadas por los propios vecinos que tenían atribuciones de carácter administrativo, legislativo y judicial.

El otorgamiento de estas concesiones fueron conocidas fundamentalmente, durante los siglos XIII y XV, siendo famosos los Fueros de León, Castilla y Aragón. En el caso de los dos primeros, los magistrados y funcionarios municipales eran de elección popular y desempeñaban su cargo durante un año por lo general, los gobiernos municipales se componían en su mayoría de alcaldes, corregidores, jueces, alguaciles, alférez y escribanos. En Aragón, cuyos consejos municipales se denominaban "Universidades", el gobierno de las villas y ciudades era desempeñado por un número elevado de "jurados" elegidos comúnmente por el pueblo.

Aún con algunas variantes en las formas asumidas por la organización municipal española, en la mayoría de las ciudades y villas, los magistrados populares, tenían las mismas atribuciones legislativas, judiciales y económicas; intervenían en la reglamentación de abastos, en materia civil y penal, en el establecimiento de reglamentos de policía, en la conservación, administración y defensa de la propiedad municipal y en el nombramiento de procuradores que representaban a las ciudades ante las Cortes, fundándose por otra parte, confederaciones de ciudades con el propósito de defensa común, mismas que recibieron el nombre de "hermandades".

Al aparecer el absolutismo monárquico europeo en la escena política, el municipio español sucumbió como organización democrática, autónoma e independiente. Los reyes españoles entablaron una lucha en contra de los municipios a grado tal que Alfonso X, por ejemplo: convirtió las funciones municipales en "mercedes reales".

Con la derrota de los comuneros en Castilla por las fuerzas del Emperador Carlos V, en 1521 se extinguen definitivamente en España, las libertades locales y la vida democrática de los municipios¹⁴.

¹⁴ SALINAS SOTELO, Nicolás. Reflexiones sobre el Municipio. Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero. 1971. p. 9

1.7 El Calpulli

El Calpulli era una forma de organización política, económica y social que tenían los aztecas; "la célula primaria de toda su organización la constituía la familia, con un consejo como autoridad suprema, correspondiéndole a la mujer la administración de los bienes de la familia y conducir el hogar, en tanto al varón tocaba ser el ejecutor de las ordenes emanadas de ese Consejo familiar y el defensor perenne del hogar"¹⁵.

"Un grupo de 20 familias, - recordemos que en el sistema numérico de los aztecas el número 20 era la unidad- formaba un Calpulli, ya fuese rural, urbano o mixto, pero cada uno autónomo en el dictado de sus normas de funcionamiento interno y autárquico al poder otorgarse sus propias leyes"¹⁶.

Los integrantes del Calpulli, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el tlatoani a pagar su tributo en especie;

¹⁵ DE LA HIDALGA, Luis. La Organización Política en México. México D. F. 1987. p. 17

¹⁶ Ibidem. supra 15.



además de prestar servicios de trabajo (cultivo de otras tierras y construcción de obras públicas)¹⁷.

Cada uno de sus miembros, poseía en usufructo una parcela, que además de ser inalienable estaba sujeta a dos condiciones: que siempre se debía cultivar y que el macehual permaneciera dentro del Calpulli. Si no se cumplía cualquiera de estas dos condiciones, se perdía el referido usufructo, lo anterior tiene la explicación siguiente: por una parte se lograba el arraigo del macehual a la tierra y por otra, se favorecía a la agricultura, consiguiendo con esto la amplia hegemonía que llegaron a tener los aztecas sobre los demás pueblos de lo que hoy es México¹⁸.

¹⁷ Historia del Municipio en México. No. 1. Colección Centro de Estudios Municipales. 1985.

p. 1

¹⁸ DELGADO MOYA, Ruben. El Ejido y su Reforma Constitucional. Editorial PAC S.A. de C.V. México D.F. 1993. p. 13

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. 8 La comunidad social entre los Aztecas.

El Calpulli estaba regido por una asamblea llamada Cohuayotl, comandada por un administrador y un ejecutor, los que a la vez fungían como instructores de la juventud, cuidándola con esmero en su educación y desarrollo.

El dictado de las normas, se fundamentaba en las tradiciones y costumbres, sus miembros tenían libertad de acción y creencias religiosas, regido por un consejo de prudentes y como autoridad permanente, tomaban las resoluciones debidas a su investidura, siendo presididas por el propio administrador y ejecutor.

La formación del Consejo era por elección anual de sus miembros y existía la reelección fundamentada en la demostrada capacidad y el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Al administrador le correspondía la distribución equitativa de los bienes del Calpulli, cuidando la recaudación de contribuciones, los abastos, la vigilancia del orden y cumplimiento de justicia para cuyo efecto recibía las quejas presentadas por los miembros del Calpulli, y además tenía a su cargo la cárcel, el saneamiento de la ciudad y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

construcción de las obras públicas aprobadas previamente por el Consejo, cuando fuesen necesarias.

Por su parte el ejecutor realizaba los acuerdos tomados por el Consejo, cobraba los tributos y contribuciones entregándolas detalladamente al administrador, repartía las tareas a los miembros de la comunidad, ordenaba las aprehensiones, de acuerdo a las quejas presentadas y participadas por el administrador y vigilaba la ejecución de las sentencias, la realización de las obras públicas y, en su caso, comandaba las fuerzas armadas del ejército¹⁹.

Bajo el sistema del Calpulli, el señor local proporcionaba la tierra a quien no la tuviese, y si la misma no era de buena calidad, el macehual solicitante podía pedir de las que estuviesen vacantes, pero nunca se daban a quien no fuesen vecino del Calpulli, y en tal caso, éstas solo podían darse en arrendamiento y el producto de tal arrendamiento se destinaba para satisfacer las necesidades de la comunidad en general.²⁰

¹⁹ DE LA HIDALGA, Luis, *La Organización Política en México*. México D. F. 1987. p. 22

²⁰ *Ibidem*, supra. 19

Mendieta y Nuñez, nos dice que "fue el monarca entre los aztecas, el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a las armas"... "la plena iure potestas, era exclusiva del monarca, quien inclusive tenía facultades para constituir verdaderos mayorazgos. Tlatocalalli, era la tierra del rey; Pillali la de los nobles."

Para él las tierras del Calpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas perfectamente deslindada y transmisible por generaciones. Es altamente interesante el paralelo que traza entre el Altapetlalli y los ejidos y propios de los españoles. Los indios siempre diferenciaron sus géneros de propiedad por vocablos que se referían a la calidad de los poseedores, y no al género de propiedad. Mitchimalli, tierras para la guerra; Teotlalpan, las de los dioses²¹.

Había otros funcionarios en el Calpulli, designados no por elección, sino por nombramiento directo del Consejo, pero no de carácter permanente sino de acuerdo a las necesidades, y algunos otros más con atribuciones específicas, como los almacenistas, cargo de grave responsabilidad, alguaciles, tesorero, escribanos, registradores y dos jefes de los mismos, cuya función consistía en vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y por demás, los médicos que atendían a los

²¹ DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. S.A. México. D.F. 1975. p. 48

pacientes tanto en las casas de salud como en su domicilio. La estratificación en clases sociales de los que había sido una antigua tribu de nómadas era de la manera siguiente:

Habiendo procreado Acamapichtli numerosos hijos de varias mujeres aztecas, sus descendientes vinieron a constituir el núcleo de la clase social de los nobles o pipiltin. Por diversas ligas y parentesco con antiguos jefes aztecas, esta clase de nobles creció considerablemente y obtuvo al fin un status social propio: Los pipiltin, que recibían de ordinario una educación mucho más esmerada, eran propietarios de tierras tituladas en forma individual; eran ellos quienes ejercían los mas elevados cargos entre los aztecas; que tanto los pipiltin como los macehuallin, debían de ocurrir a las escuelas comunales. Pero, la educación de los pipiltin o nobles era de ordinario mas esmerada ya que aprendían entre otras cosas, el arte de interpretar y escribir los códigos, la astrología, la teología y en una palabra la antigua sabiduría heredada de los toltecas²².

Los macehuallin se ocupaban en la agricultura, formaban los ejércitos y precisamente algunos de ellos llegaron a constituir las organizaciones o gremios de comerciantes y artesanos. Juntamente

²² DE LA HIDALGA, Luis. *La Organización Política en México*. México. 1987. p. 20

con estas clases sociales, coexistían los grupos de mayeques que trabajaban la tierra en beneficio de otros, así como varias categorías de esclavos, así siempre por un periodo limitado de tiempo. Sin embargo es menester subrayar que ni los mayeques, ni los esclavos, constituían en realidad clases sociales.

Claramente diferenciadas de los macehualtin, de entre los pipiltin o nobles se escogían quienes habían de desempeñar las más importantes dignidades, 'a tales como sumos sacerdotes, jueces, comandantes de los ejércitos, etc. Según el testimonio de varias fuentes indígenas, parece ser que fue principalmente entre los pipiltin entre quienes se conservaron no pocas ideas y practicas de antiguo origen tolteca. Tanto en la vecina ciudad de Texcoco, como en Tenochtitlan y en otras poblaciones había grupos de sabios, conocidos como tlamatimime que continuaban el antiguo pensamiento religioso tolteca, del que por obra de Tlacaelel había surgido enteramente transformada la que cabe llamar visión místico- guerrera de los aztecas.²³

²³ LEON PORTILLA, Miguel. *Visión de los Vencidos*. UNAM. México. D.F. 1971. p. 189

1. 9 Características de la propiedad entre los Aztecas.

Tlatocatlalli o tierra del rey: no podía disponer de tal clase de tierras, pero si podía arrendarlas, siendo sus productos utilizados para cubrir los gastos del señor.

Mitchimalli o tierras para la guerra: como su nombre lo indicaba, servían para solventar las necesidades de la guerra y el aprovisionamiento de los guerreros; Yactlalli: eran las tierras destinadas al sostenimiento de los guerreros y de las guerras, pero que habían sido tomadas de territorios conquistados y que eran cultivadas por los pueblos derrotados²⁴.

Tecpantlalli o tierras del palacio: Estos terrenos estaban destinados al mantenimiento de los altos servidores que rodeaban al señor, los que las poseían en usufructo hasta que estuviesen en servicio principalmente para el palacio²⁵.

Teotlalpan o tierra de los dioses: tales bienes raíces servían para cubrir los gastos del culto y además para sostener a los sacerdotes;

²⁴ DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. D.F. 1975 p. 48

²⁵ Ibidem. Supra 24. p. 49

Pillali o tierra de los nobles: este tipo de terrenos constituía su principal fuente de riqueza, y la cultivaban los mayeques, que eran inferiores a los macehuales²⁶.

²⁶ SOUSTELE, Jacques. *La Vida Cotidiana de los Aztecas*. Fondo de Cultura Económica. México. D.F. 1972 p. 89.

Conclusión:

El estudio del municipio se ubica dentro del derecho público, el municipio es la unidad socio política, es base de la división territorial y de la propia organización política administrativa de los estados.

El municipio es la unión de vecinos cuyos intereses de desarrollo y armonía y la búsqueda del bien común les son afines y de conformidad con lo que la Ley señala.

El nacimiento o formación de un municipio puede darse a partir de la reunión de un cierto número de familias en una determinada región y que se identifican por razones de idioma, costumbres, o prácticas sociales y de conformidad con lo que la Ley señala.

El municipio participa de los tres elementos de todo gobierno a saber: territorio, población y el gobierno propiamente dicho.

Los españoles trasladaron su sistema de gobierno a los países conquistados en América; su origen se encuentra en la prolongación del imperio romano a la península ibérica.

Podemos considerar que los antecedentes del municipio en México, antes de la llegada de los españoles los encontramos en el Calpulli. Que era la célula económica, social y política, integrada por un número determinado de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra y que defendían sus intereses comunes, asentadas sobre lo que ahora es el Valle de México.

Es altamente interesante el paralelo que resulta entre el Altapetlalli y los ejidos y propios de los españoles. Los aztecas siempre diferenciaron sus géneros de propiedad por vocablos que se referían a la calidad de los poseedores, y no al género de propiedad. Las tierras del Calpulli, según algunos tratadistas, llegaron a constituir la pequeña propiedad de los integrantes del Calpulli.

CAPÍTULO II

PERIODO DE LA NUEVA ESPAÑA

2 El Primer Ayuntamiento 2. 1 El Adelantado 2. 2 Los Repartimientos y Encomiendas 2. 3 Fundación de Poblaciones 2. 4 La Casa de Contratación de Sevilla 2. 5 El Consejo de Indias 2. 6 Leyes de las Indias 2. 7 Las Audiencias 2. 8 Las Ordenanzas. Conclusión.

2. El Primer Ayuntamiento.

El diecinueve de abril de 1519, fecha de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, da inicio la historia de los Ayuntamientos en la América continental. Seducidos por Cortés, los soldados integran una asamblea que eligió a un ayuntamiento, ante el cual el propio Cortés declinó el mando que le había conferido Velázquez, aceptando el cargo de Justicia Mayor y Capitán General²⁷.

Al fundarse la ciudad, se eligió desde luego ayuntamiento, nombrándose alcaldes, regidores, alguacil mayor y demás funcionarios que tenían en aquellos tiempos los cuerpos municipales de España, y

²⁷ GONZALEZ BLACKALLER Y, Ciro. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero. México. D.F. 1971. p. 168.

se clavó la picota en el centro de la plaza, en señal de dominio y autoridad; para comprender la importancia de este paso de Cortés, baste recordar el importante papel que desempeñaban los ayuntamientos en España en aquella época, la independencia casi completa de que gozaban y los grandes privilegios y libertades que habían logrado alcanzar y que con tanto tesón defendieron desafiando el poder de los reyes.

El segundo ayuntamiento se instaló el 6 de marzo de 1524 en Coyoacan, y al avanzar la conquista de México, se fueron nombrando en las poblaciones que se fueron fundando. Según la Ley dictada por Carlos V el 26 de junio de 1523, debía de haber 12 regidores en las ciudades más importantes y 6 en las menores. Durante los tres siglos que duró la dominación española, la Nueva España obtuvo únicamente el trasplante original del régimen municipal español, ya que nada nuevo aportaron los conquistadores, situación que se mantuvo durante todo el régimen. Los ayuntamientos representaron la única expresión de gobierno de los pueblos. Aún cuando la participación de los gobernados fue muy reducida, pues solo el alcalde era elegido, por lo menos en teoría. En ocasiones los ayuntamientos quedaron subordinados a los

gobernadores y oficiales reales, que eran considerados regidores natos²⁸.

No obstante las limitaciones que les fueron impuestas, los ayuntamientos desempeñaron una función importante en los primeros tiempos de la colonia y a lo largo del virreinato. Fueron el primer gobierno del país y sus ordenanzas fueron también las primeras leyes.

²⁸ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo I. Editorial Grafos y Puntos. S.A de C.V. México, D.F. 1993. p. 516

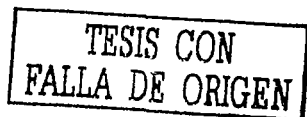
2. 1 El Adelantado

Mediante contratos llamados "Capitulaciones", se establecieron las condiciones de las empresas de conquista entre la corona y los jefes de las expediciones que recibieron ese nombre. Los capitanes que Hernán Cortés envió a distintas regiones eran adelantados, tenían poderes casi absolutos y eran gobernadores provisionales.

Un aspecto importante de la conquista, es que fue una empresa militar en la que sus miembros a las órdenes del jefe o adelantado, se enganchaban voluntariamente y obtenían como recompensa una participación en los beneficios logrados, que los convertía en socio de la empresa porque también aportaban a ella armas y provisiones, sin perder la propiedad individual de unas y otras.

El título y la institución del adelantado se originaron en 1231, durante la guerra de liberación de España, cuando Fernando III "El Santo" los estableció con la facultad de "ir por delante" en la reconquista, con atribuciones no solo de jefes militares sino también de justicias y autoridades representantes del rey.²⁹

²⁹ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo I. Editorial Grafos y Puntos. S.A. de C.V. México D.F. 1993. p. 133.



2.2 Los Repartimientos o Encomiendas

El escaso botín obtenido en la conquista de México y la necesidad de contener a sus soldados, obligaron a Cortés a hacer repartimientos de tierras, con indios que la trabajaran, imponiéndoles las obligaciones de enseñar a esos indios la religión católica y de defender la tierra, para lo cual debían de tener armas y caballos. El resultado práctico era que el dueño de cada encomienda o repartimiento, nombre que se daba a estas concesiones, explotaba sin misericordia el trabajo de los indios, sin pagarles salarios ni darles de comer, exigiéndoles tributos indebidos y tratándolos peor que a las bestias de carga.

El sistema de repartimientos tuvo su origen a raíz del descubrimiento de América, y se había derivado del mismo falso principio en que se fundaron los Papas para conceder el dominio de los señoríos infieles del Nuevo Mundo a los Reyes Católicos; pues así como se consideraba justo desposeer a los señores infieles de sus estados y rentas, de la misma manera se estimaba justo que los indios infieles trabajaran sirviendo a los españoles, con tal de que se les enseñara la religión católica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En un principio cada poblador español tenía derecho a una encomienda o repartimiento que no podía exceder de quinientos indios, y a cada vecino se le daba solar para fabricar su casa, que era una peonía o una caballería según que el poblador fuera soldado de a pié o de caballería. En el primer caso el solar era de cincuenta pies de ancho y cien de largo, y a él se agregaban cien fanegas de tierra de labor para trigo, diez para maíz, dos para huerta, ocho para plantar otros árboles, y doscientos de largo, y tierras de labor y pastos correspondientes a cinco peonías³⁰.

³⁰ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992. p. 203

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. 3 Fundación de Poblaciones.

Desde el punto de vista legal lo primero que se hacía era nombrar un ayuntamiento con regidores, alcaldes y escribanos de cabildo. Los alcaldes eran quienes conocían de los negocios criminales y civiles, a ellos estaba encomendada la administración de justicia. Así se fundaron los ayuntamientos de Veracruz, Segura de la Frontera, México, Medellín, Villa de Espíritu, Segunda Segura de la Frontera, Colima, Santiesteban del Puerto y Oaxaca, en el orden que van enumeradas. Debajo de las autoridades españolas quedaba el señorío de los caciques indígenas como antes de la conquista, con ligeras modificaciones, conservándose el orden de sucesión que usaban en su gentilidad.

La planta de la población se formaba con calles tiradas a cordel, dejando en el centro la plaza de armas, vasto cuadrilátero a los lados del cual se construían la iglesia principal y las casas reales o del cabildo, ambas con aspecto de fortaleza y con almenas, procurando que formaran una línea de defensa contra los posibles levantamientos de los indios, luego se levantaban la horca y la picota en señal de jurisdicción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los vecinos se consideraban como soldados y se sujetaban a las ordenanzas expedidas por Cortés en 1524, conforme a ellas todos debían tener espada, lanza, puñal, rodela, casquete y estaban obligados a pasar revista en ciertas épocas del año.

En un principio los encomenderos debían vivir en los mismos pueblos que les habían sido repartidos; pero después se prohibió ésto, tanto por los peligros que corría a veces su vida, como por los abusos que cometían con los indios. Los tributos se cobraban por intermedio de los caciques; el encomendero estaba obligado a levantar iglesia en su pueblo, y a sostener el doctrinero que instruyera a los indios en la religión³¹.

El conquistador, atribuyéndose facultades que no tenía, nombraba jueces pesquisidores cada vez que lo estimaba conveniente, y formaba procesos contra las autoridades de otras ciudades, dando ésto por resultado que, de hecho, aunque no de derecho, fue centralizándose el poder de toda la Nueva España en la ciudad de México. Las cuestiones locales las resolvían los ayuntamientos, pero cuando se trataba de

³¹ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992. p. 218

asuntos de interés general, se reunían, para decidirlos, los procuradores de todos los ayuntamientos, formando algo semejante a las reuniones en Cortes, que se usaban en España antes de que se acabara en ellas con las libertades municipales.

2. 4 La Casa de Contratación de Sevilla.

Desde que Colón descubrió el Nuevo Mundo y comenzaron a colonizarlo los españoles, se hizo indispensable crear nuevos organismos administrativos. Los primeros fueron, la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Indias.

Destinada aquélla al arreglo de todo lo referente a las colonias, tenía como mira el fomentar y encausar las expediciones de América.

Creada por cédula el 29 de enero de 1503, se componía en un principio de un tesorero, un contador y un factor, a los que en tiempos posteriores se agregaron un presidente, tres jueces oficiales, tres letrados, un piloto mayor encargado de la enseñanza y examen de los que hacían la navegación de Indias, así como de la conservación de las cartas marítimas y otros empleados inferiores.

La Casa de Contratación era una especie de tribunal encargado de los asuntos coloniales, que concedía permiso para los viajes y exploraciones, para mandar naves que comerciaran con América y para venir a residir en el Nuevo Mundo; proveía el abastecimiento de las flotas, proporcionaba noticias a los navegantes, conocía de varios

negocios civiles y criminales, manejaba los caudales del rey, provenientes de las colonias.

Tenía vastos almacenes para el depósito de las mercancías que iban a éstas o de ellas venían y cajas fuertes para guardar todo el oro, plata y piedras preciosas del rey y de particulares, que se mandaban de América³².

Las facultades de la Casa de Contratación, fueron mermadas más tarde por el Consejo de Indias.

³² TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992 p. 234

2. 5 El Consejo de Indias

El Consejo de Indias, supremo tribunal en todo lo referente al gobierno de la Nueva España, fue instituido por el Emperador Carlos V, en 1524. Se componía de un presidente, un gran canciller, ocho consejeros, un fiscal, dos secretarios, un teniente de gran canciller, y otros muchos empleados inferiores. Su jurisdicción se extendía por más de cuarenta mil leguas, y no había ningún cuerpo colegiado en el mundo que tuviera tan grande autoridad, como lo tuvo el Consejo de Indias en su principio; porque conocía de todos los negocios terrestres y marítimos de las colonias, ya fueran políticos, militares, civiles o criminales, tenía autoridad sobre los virreyes, presidentes, audiencias, casa de contratación, armadas, flotas y presidios. El Consejo de Indias era quien hacía propuestas al rey para el nombramiento de todos los más altos cargos civiles y eclesiásticos, virreyes, obispos, arzobispos, etc; cuidaba de la conversión de los indios y de todo lo relativo a su gobierno³³.

Los miembros del Consejo, debían ser conforme a la Ley, personas de aprobadas costumbres, nobleza y limpieza de linaje,

³³ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992 p.235.

temerosos de Dios, y escogidos en letras y prudencia. El Consejo de Indias, no solo juzgaba como tribunal inapelable, sino que tenía facultad de dictar leyes y revisar estatutos y disposiciones de todas las autoridades de Indias.

2. 6 Leyes de Indias.

Los reyes de España se ocuparon en distintas épocas de mandar poner en orden las leyes dictadas y de reunir las metódicamente en un corpus. En 1510 encomendaron esta labor a los oficiales reales de las Casas de Contratación de Sevilla. En 1533 y 1560 se pidió al virrey de Nueva España, Luis de Velasco, que coleccionara las leyes concernientes al buen gobierno de las Indias - América, cargo que recayó en el Licenciado Vasco de Puga, oidor de la Real Audiencia de México, quien publicó el libro *Philippus Hispaniarum e India Rum Rex*. Provisiones, cédulas, instrucciones de su majestad, desde el año de 1525 hasta 1563, que fue mas conocido como el cedulaario de Puga. En 1570, el rey Felipe II mandó hacer una recopilación, distribuyendo las leyes por títulos y materias comunes, que fue publicada en 1596, siendo muy utilizada por los juristas de esa época.

En 1635, se presentó la obra al Consejo de Indias, reducida a nueve libros y conteniendo diez mil leyes, sacadas de treinta mil cédulas y ordenanzas.

Finalmente y después de un largo proceso de elaboración en 1680 se promulgó por el Rey Carlos II la *Recopilación de Leyes de los Reinos*

de las Indias. El corpus se divide en 9 libros, con 218 Títulos y 6.377 leyes³⁴.

Esta obra representa avances mayores a todo cuanto se hizo en las colonias inglesas, francesas u holandesas en el mismo sentido. Con relación a las clases trabajadoras, el código puede ser equiparado con ventaja a las leyes de cualquier país europeo de esa época ya que legisla tanto para los indios como para los españoles; está en gran parte destinado a regir el gobierno indiano, representan un tipo evolucionado de organización política en el contexto absolutista de entonces.

³⁴ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México, Tomo 7. Editorial Grafos y Puntos. S.A. de C.V. México, D.F. 1993. p. 191

2. 7 Las Audiencias.

Las Audiencias eran tribunales de justicia y de gobierno, que conocían y fallaban negocios civiles y criminales en segunda instancia, además de tener ciertas facultades legislativas por los cuales podían expedir leyes reglamentarias, después de discutir las, en forma de autos (los autos acordados). Sustituían al Virrey en sus ausencias, encargándose así del poder ejecutivo; y en los casos difíciles, la audiencia era la consejera del mismo virrey, y justamente con el real acuerdo dictaba providencias gubernativas. Los miembros de las Audiencias se llamaban oidores, porque debían oír los alegatos de los litigantes. Los oidores eran jurisconsultos titulados, es decir, licenciados o doctores en derecho; algunas veces servían de tribunal de apelación, inferior en autoridad sólo al Consejo de Indias. Hubo algunas audiencias subordinadas, llamadas pretoriales, para las provincias. De ellas podía apelarse, a la de México, primero en pleitos por más de trescientos pesos y luego de quinientos en adelante; en la época de mayor florecimiento, tenían dos salas para los asuntos civiles y una para los criminales³⁵.

³⁵ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992. p. 236

Subordinada al Virrey, la audiencia actuaba como cuerpo consultivo y poseía facultades de supremo poder judicial. Asumía funciones de gobierno cuando un virrey moría o se ausentaba por traslación, destitución u otra causa³⁶.

La Real Audiencia de México, en un principio comprendía dentro de su jurisdicción a todas las provincias de la Nueva España, Centro América, inclusive, más tarde en 1543, se fundó la Real Audiencia de Santiago de los Caballeros, en la provincia de Guatemala, que tenía jurisdicción en toda la América Central, hasta Soconusco; y en 1548, se estableció la Real Audiencia de la Nueva Galicia.

Con la creación de estas audiencias, quedó notablemente disminuida la jurisdicción de la de México; pero en algunos puntos, ésta tenía supremacía sobre las otras dos, y el número de sus ministros era mayor³⁷.

³⁶ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo I. Editorial Grafos y Puntos. S.A. de C.V. México. D.F. 1993. p. 69

³⁷ *Ibidem*, supra 36

2. 8 Las Ordenanzas.

Las Ordenanzas eran un conjunto de preceptos jurídicos sobre una materia en particular y fueron un modo de legislar, común a los reyes de España y a las autoridades de la Nueva España: virreyes, cabildos municipales, corporaciones públicas y privadas, gremios y cofradías. Muchos aspectos de la vida urbana de la ciudad de México se reglamentaron por ese medio: servicios públicos, producción artesanal, organización de los gremios y vigilancia de su funcionamiento, número de establecimientos comerciales por cada giro y distancias mínimas entre ellos.

Las ordenanzas de la "Fiel Ejecutoria" controlaban el precio y la calidad de los artículos de consumo, especialmente de los alimenticios.

Las municipales definían las funciones de los miembros de los ayuntamientos, el abastecimiento y distribución de agua potable, la construcción y conservación de calles, plazas y paseos públicos.

El cabildo tenía facultad para dictarlas, aún cuando debían ser confirmadas al tenor del siguiente precepto: "Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y

poblaciones de sus provincias, para su buen gobierno y hallando que son justas y que deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remitan a nuestro real consejo de indias, para que en cuanto a su confirmación provean lo que convenga" (Recopilación de las Leyes de las Indias, L. II, ap. 1, No. 32; 3 de diciembre de 1548)³⁸.

En asuntos de poco alcance o de carácter pasajero, bastaba su confirmación por el Virrey y por la Real Audiencia.

³⁸ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo 8. Editorial Grafos y Puntos S.A. de C.V. México. D.F. 1977 p. 527.

Conclusión:

La dominación española trajo consigo a toda una serie de instituciones creadas en la península Ibérica, pensando siempre en el mejor funcionamiento de éstas, en beneficio de sus propios intereses.

Al fundarse el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, aparecen figuras como la del Adelantado, "el que iba por delante", para conquistar nuevos territorios y fundar nuevas poblaciones, comenzaron los repartimientos y encomiendas; El Consejo de Indias emitiendo las Ordenanzas que fueron las primeras leyes que iniciaron su vigencia en territorio novo hispano; Las Audiencias, consejos de gobierno y verdaderos tribunales para el combate a las decisiones del Virrey y actos de la administración pública y de los delitos.

Nunca se tomó verdaderamente en cuenta al Municipio, como el ente generador de la vida política, social y económica, pues la autoridad primero, de Hernán Cortes y después de los Virreyes, lo tenían materialmente postrado.

CAPÍTULO III

FUNCIONARIOS CON RELACIÓN AL MUNICIPIO, NORMA Y JURISDICCIÓN.

3. El Virrey 3.1 Jefe Político 3. 2 Alcaldes Mayores y Corregidores 3. 3 El Presidente Municipal 3.4 El Escribano o Secretario de los Ayuntamientos 3.5 Síndicos Municipales 3.6 Regidores 3.7 Bando de Policía y Buen Gobierno 3.8 Territorio Municipal. Conclusión.

3. El Virrey

La Nueva España se transformó en un virreinato, mediante Cédula dada por Carlos V, en Barcelona el 20 de noviembre de 1542.

El Virrey, representaba a la persona misma del Rey de España, tenía autoridad política, militar y jurídica, además de poseer los títulos de: Gobernador, Capitán General y Presidente de la Real Audiencia.

Sus principales obligaciones eran promover todo lo referente a la conversión de los indios al catolicismo, vigilando el que se les tratara con humanidad y justicia, premiar los méritos obtenidos por los conquistadores; cuidar del progreso y aumento de la Real Hacienda;

castigar los pecados públicos; hacer nuevos descubrimientos y conquistas; vigilar la conducta de toda clase de autoridades civiles y eclesiásticas, ordenar la construcción de obras de utilidad pública, y hacer repartimientos de indios. Tenían, además, derecho de indultar a los delinquentes y, en beneficio de la Nueva España, podían hacer cuanto estimaren conveniente, siempre que no les estuviere expresamente prohibido. Tenían también la obligación de dar audiencia al público diariamente³⁹.

El Virrey no podía como Presidente de la Audiencia, conocer de asuntos contenciosos, ni influir en las deliberaciones de este cuerpo y en los asuntos graves debía consultarla, aunque no estaba obligado a seguir su parecer.

El Virrey era el jefe del poder ejecutivo; como Capitán General era el jefe de todas las fuerzas de mar y tierra; y como Presidente de la Real Audiencia podía declarar si un asunto era de justicia o de gobierno, quitando a la Audiencia toda intervención en el negocio⁴⁰.

³⁹ TORO, Alfonso. *Compendio de Historia de México*. Editorial Patria. México, D.F. 1992. p. 237

⁴⁰ *Ibidem. supra*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. 1 Jefe Político

El nombramiento de Jefe Político es de origen español. Para María Moliner se trataba de: "Nombre equivalente antiguamente al de Gobernador civil". "Él tenía el mando superior de una provincia en la parte gubernativa, como ahora el gobernador civil", afirma el diccionario de la lengua española.

En la terminología constitucional aparece por primera vez en la carta de Cádiz: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos".

Disponía el artículo 309 de la constitución de 1812, por lo que respecta al gobierno de las provincias, proveía la existencia de jefes superiores a quienes se dotaba de facultades ejecutivas y de representación. En la carta de 1824 no se aludió a esa institución, aunque sus funciones recayeron en los caciques, líderes militares y terratenientes. Aparecieron de nueva cuenta en la constitución de 1836, se crearon los prefectos, funcionarios nombrados por los gobernadores,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

confirmados por el gobierno general, que duraban cuatro años en el cargo y podían ser reelectos (art. 1 de la Sexta Ley)⁴¹.

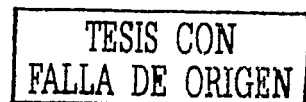
En la Ley Orgánica para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero, emitida el 16 de marzo de 1850, como consecuencia del Decreto Constitutivo del Estado de Guerrero, en octubre del año inmediato anterior, se les otorgaba un sin fin de atribuciones que rebasaban la autoridad de los Ayuntamientos⁴².

Subsistieron, en los años que corren de 1836 a 1856. Se les vuelve a mencionar en el Estatuto Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856 expedido por Comonfort; "Las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos serán las mismas que se han señalado a los gobernadores", disponía el art. 20, de ese documento, y en el mismo (art.22), aludían a la figura de los jefes políticos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, aunque no estuvieron previstos expresamente en ella, la verdad es que no sólo existieron sino que fueron uno de los instrumentos en que se apoyaron

⁴¹ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Volumen II. Editorial HARLA. México. D.F. 1997. p. 55.

⁴² Ley Organica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero. 16 de Marzo de 1850. Gobierno del Estado de Guerrero. Chilpancingo. Gro. 1994.



las diferentes administraciones locales para poder gobernar y controlar la población; los abusos de los jefes políticos fueron reiterados, graves de toda índole. Se les criticó y censuró; en el programa del Partido Liberal, se proponía su supresión (art. 45).

En los jefes políticos recaía un cúmulo crecido de facultades, obligaciones, responsabilidades y honores: Lo eran de toda clase ponían, contrataban y quitaban a los Presidentes municipales, neutralizaban a los comandantes de la guardia nacional, sometían de grado y por la fuerza a los caciques; dependían en su nombramiento del gobernador del estado; presidían, portando la bandera, los paseos o desfiles patrios; su duración era indefinida dependiendo de la voluntad de quien los nombra y como premio o castigo, se les hacía diputados a los congresos locales; algunos jefes políticos llegaron a ser diputados federales⁴³.

Los jefes políticos desaparecieron oficialmente con la constitución de 1917.

⁴³ Ibidem. 41

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. 2 Alcaldes Mayores y Corregidores.

Estos eran autoridades subalternas al Virrey; los Alcaldes Mayores y Corregidores tenían facultades administrativas y judiciales y eran la máxima autoridad en los límites de su territorio. Nombrados por el Virrey o por las Audiencias, eran asistidos por un secretario letrado asesor. De rango inferior eran las alcaldías menores tomadas para la administración de los indios.

Los Alcaldes Ordinarios, debían de juzgar los negocios civiles y criminales de los pueblos, además de vigilar la provisión y abastecimiento de ellos, visitarlos y hacer tasación y aun conocer en ciertos casos de los correspondientes a la Santa Hermandad. En cuanto a los Alcaldes Mayores, Corregidores y sus Delegados, sus principales obligaciones consistían en visitar el distrito al hacerse cargo del empleo, cuidar de la enseñanza religiosa y buen trato de los indios, de los caminos y obras públicas, de perseguir a los vagos y criminales y de recolectar tributos. Los Corregidores principales eran nombrados por el rey. El gobierno de estas autoridades era pésimo en general, debido a que lo que trataban de preferencia era enriquecerse.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los Corregimientos se establecieron con el objeto de sustituir a la autoridad de los encomenderos que carecían de título legítimo o cuyos beneficios habían concluido. Además de estos corregimientos de indios, se fueron estableciendo otros para el gobierno de las ciudades españolas. Los Alcaldes Mayores y Corregidores sustituyen a los gobernadores y encomenderos que en un principio estaban al frente de las ciudades importantes y estos a su vez lo son por los delegados y subdelegados de estos⁴⁴.

Al parecer fue costumbre reiterada en aquellos tiempos, de los que se desempeñaron como tales, el incurrir en conductas faltas de honestidad, pues ya el Padre Mendieta, en carta dirigida al rey Don Felipe II, fechada en Tepeaca a 24 de mayo de 1589, le decía: "así crea V. M, que por los que tienen el cargo de justicia y gobierno, son los indios comúnmente más afligidos y desollados que por ningunos otros, que no parece, sino que las varas de justicia y cargos reales, se les daba solamente para que robara a diestra y siniestra, que es lo que ellos llaman aprovechar"⁴⁵.

⁴⁴ ROGELIO ALVAREZ, José. Enciclopedia de México. Tomo II. Editorial Grafos y Puntos. S.A. de C.V. México. D.F. 1993. p. 414.

⁴⁵ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992. p. 242.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3 Presidente Municipal

Como ya ha quedado expresado, durante la Nueva España, la persona encargada de la función ejecutiva dentro de un ayuntamiento recibió diferentes nombres: Adelantado, Alcalde Mayor, Corregidor e, incluso, Jefe Político. Los títulos respondían directa o indirectamente al sistema de gobierno monárquico que existía. En 1824 se estableció para el país la forma de gobierno Republicana, representativa, popular y federal; (Artículo 5 del Acta Constitucional), se abandonó el sistema monárquico; la función ejecutiva se depositó en un individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 74 de la Constitución de 1824)⁴⁶

Los estados, por lo que se refiere a la denominación del titular de la función ejecutiva, no abandonaron totalmente la anterior nomenclatura; el Estado de Chiapas, en su constitución de 1826, hizo componer a los ayuntamientos de alcalde, regidor y síndico procurador (Artículo 80); en cambio, en la constitución de Chihuahua de 1825 ya se acogía la nueva denominación, el ayuntamiento se integraba de un presidente, alcaldes, regidores y síndicos (Artículo 113).

⁴⁶ J. SIERRA, Carlos. MARTINEZ VERA, Rogelio. La Constitución Federal de 1824. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. 1974. p. 89

En las Constituciones de los estados que se expidieron durante la vigencia de la carta fundamental de 1857, se observa lo siguiente: conservaron la antigua denominación, la de alcalde, por ejemplo, las de Guanajuato de 1861 (artículo 69) y Jalisco de 1858 (Artículo 83); acogen la nomenclatura de presidente, las de Chihuahua de 1858 (Artículo 77), Coahuila de 1869 (Artículos 80 y 81), Colima de 1857 (Artículos 95, 102, 104 y 105), Hidalgo de 1870 (Artículos 71 y 75), y tendió a generalizarse en forma paralela el uso del término de jefe político (Artículos, 95 de la Constitución de Aguascalientes de 1868 y 60 de la Constitución de Campeche de 1858)⁴⁷.

En la actualidad, la antigua denominación de Alcalde, referida a la autoridad ejecutiva municipal, casi ha desaparecido; se ha generalizado el uso del término Presidente, siendo éste un funcionario de elección popular directa, que dura en su encargo tres años y no puede ser reelecto.

⁴⁷ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen II. México. D.F. 1997 p. 73.

3. 4 **Escribano o Secretario de los Ayuntamientos.**

En el inicio del ayuntamiento colonial "papel importante en los cabildos desempeñaba el escribano, pues todas las actas, los acuerdos y discusiones habían de asentarse precisamente en un libro por él autorizado por él también suscritas y legalizadas cada una de esas actas. En ellas se había de asentar íntegro el tenor de las cédulas y provisiones reales, y las cartas de los virreyes, ministros y oficiales dirigidas a los cabildos; se guardaban originales y se transcribían en un libro especial todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales encaminadas al buen gobierno, al buen tratamiento y conservación de los naturales y al cobro de la real hacienda, se trataba de un oficio vendible al mejor postor, aparecen como funcionarios auxiliares.

Los Secretarios o Escribanos son funcionarios nombrados por los Ayuntamientos o Consejos a propuesta del Presidente, tienen por función actuar como fedatario de los actos del cuerpo colegiado y del mismo Presidente, asisten a las sesiones con voz informativa.

El generalizado analfabetismo orilló a los ayuntamientos y consejos a buscar personas que supieran leer y escribir, con el fin de

que asentaran por escrito los acuerdos a los que llegaban, que consignaran los nombres y cargos de quienes asistían a las reuniones. De la función de escribano se pasó a la de fedatario

La Constitución de Cádiz elevó a rango fundamental su existencia; acabó con la práctica de hacerlo vendible y confirió su designación a la elección de los miembros del ayuntamiento: "Artículo 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por este a pluralidad absoluta de votos y dotados de los fondos del común."⁴⁸

En la actualidad es un oficio que aparece en casi todos las leyes y códigos municipales; los secretarios son nombrados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; pueden ser removidos por aquél cuando exista causa justificada, sus ausencias pueden ser cubiertas, por un secretario pro t mpora nombrado por el ayuntamiento⁴⁹.

⁴⁸ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen II. México. D.F. 1997. p. 87.

⁴⁹ Ley Organica del Municipio Libre. Número 364. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Poder Ejecutivo. Coordinación de Fortalecimiento Municipal. 1993.

3. 5 Síndicos Municipales.

El término síndico es de origen griego, en ese idioma se formó con los términos con y justicia, pasando al latín con la forma de syndicus.

En la Constitución de Cádiz (artículo 309), aparece la figura del Procurador Síndico que representaba a los ayuntamientos ante las cortes y los gobiernos de las provincias⁵⁰; Síndico, es el individuo de un ayuntamiento que tiene a su cargo defender los derechos del público. Es defensor de los intereses municipales, representaba al Ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquél es parte; ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del Ayuntamiento; interviene en los informes que se rinden a la legislatura local, defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del municipio; asiste a las juntas del ayuntamiento y vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica y del Bando de Policía y Buen Gobierno⁵¹.

⁵⁰ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen II. México. D.F. 1997. p. 89.

⁵¹ Ley Organica del Municipio Libre. Número 364. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Poder Ejecutivo. Coordinacion de Fortalecimiento Municipal. 1993. p. 27

3. 6 Regidores.

La figura del Regidor, es de origen hispano y aparece tanto en los cuerpos legislativos como en la literatura; El cargo de Regidor, según lo comenta Esquivel Obregón, " Por cédula de la Reyna Doña Juana, de 15 de octubre de 1522, debía ser vendible y renunciabile; que se vendía al mejor postor, y que el beneficiario podía renunciarlo en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona, y esta procedía a venderlo de nuevo". Este mismo autor informa que en México, hasta 1528 los regidores fueron electos por los Cabildos y que a partir de 1620, por orden de Felipe III, se aplican en pública almoneda.

Los regidores según Escriche, eran: "las personas que en cada pueblo tienen a su cargo el gobierno económico de los mismos". En la Constitución de Cádiz se alude a ellos en forma reiterada (Arts. 309, 312, 315, 317 y 318). Aparecen de nueva cuenta en la Constitución de 1836, (Sexta Ley Art. 23). No se les mencionó ni en la Constitución de 1857 ni en la de 1917 original; vuelven a aparecer en 1939, por reforma de ese año y desde entonces existen en el ámbito fundamental. Las constituciones y leyes de los estados prevén su existencia, determinan

su ubicación dentro del ayuntamiento y les atribuyen facultades y obligaciones⁵².

⁵² ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen 2. México. D.F. 1997. p. 81.

3. 7 Bando de Policía y Buen Gobierno.

Es importante resaltar que los ayuntamientos emiten en el ámbito de su competencia complejos normativos, de naturaleza administrativa que llevan ese nombre, que regulan la convivencia entre los habitantes de su municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Su vigencia en teoría, está en función de la duración del ayuntamiento que lo emitió, aunque puede ser ratificado por las autoridades municipales que los sustituyan, por ello, de hecho su duración es permanente.

Cuando los instrumentos normativos regulan el orden y la seguridad se denominan Bandos de Policía, cuando ellos contienen principios que tienden a garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales, se denominan Bando de Buen Gobierno, cuando regulan ambas materias se les da el nombre de Bando de Policía y Buen Gobierno.

En la antigüedad, ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo fueron dados a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios.

También fue costumbre, dejar su texto en los estrados de la casa municipal, de los juzgados, edificios públicos y templos; en ellos estaba a la vista de los habitantes, se trató de otra forma de hacer pública una ordenanza; esto fue común y usual.

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, están sujetos a los principios siguientes: Se trata de un complejo normativo, que aunque aplicable en una circunscripción territorial limitada, tiene la característica de ser general y abstracto.

No obstante emanar de una autoridad que actúa solo en forma transitoria, en la práctica tienen la característica de ser permanente y estable. Los Bandos son producto de un proceso, que pudiera denominarse proceso legislativo municipal, integrado por una iniciativa o propuesta, estudio, discusión, aprobación y publicación.

No emanan de un solo individuo; son el producto de un convenio al que llegan los integrantes del ayuntamiento. Derivan de un acuerdo en su sentido gramatical amplio, es decir, de una coincidencia de varias voluntades en las materias que lo integran. Pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los emitió o por los que le sigan en el mando; estos últimos también podrán ratificarlos.

No se trata de documentos rígidos que sólo puedan ser modificados recurriendo a procedimientos extraordinarios o engorrosos. Dentro del cuadro de jerarquía de las leyes, que parte de la constitución, como norma suprema pasando por las leyes federales, constituciones de los estados y leyes de éstos, los bandos ocupan el último lugar en el escalafón, son inferiores a los actos emanados del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados

Por disposición constitucional, los ayuntamientos en ejercicio de la facultad reguladora de la vida de sus comunidades, pueden expedir tanto los aludidos Bandos de Policía, como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, es una función que solo ellos pueden desempeñar, no existe la posibilidad de que, ante su inactividad o silencio, lo haga la legislatura o el gobernador del estado y, mucho menos otro ayuntamiento.

Los Bandos son instrumentos locales complementarios de la actividad legislativa que corresponde al Congreso del Estado, no pueden reglamentar instituciones previstas en las leyes la función de hacerlo corresponde en forma privativa al gobernador; se circunscriben a regular la vida de una comunidad en aquellas materias que tengan relación con ellas y que no hayan sido nomadas por la legislatura. De

alguna forma cubren los vacíos legales que sobre el tema de convivencia comunitaria se observa en el sistema jurídico de un estado; por eso se les clasifica de complementarios⁵³.

En los Bandos de Policía no se pueden prever delitos, penas ni autoridades que conozcan de ellos y apliquen éstas. Por disposición constitucional los delitos y las penas deben estar previstos en las leyes, los encargados de aplicarlos son los jueces y tribunales.

Los bandos no requieren, para entrar en vigor, de que aparezcan en una Gaceta, Periódico o Diario Oficial del Ayuntamiento; siendo suficiente el que estén al alcance del público de una u otra forma.

⁵³ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen 2. México. D.F. 1997 p. 8

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.8 Territorio Municipal

Todo el municipio cuenta con un territorio; éste puede ser reducido o extenso; sus dimensiones están determinadas por el número que de ellos existan dentro de un estado. El Territorio es el ámbito de validez del complejo normativo que mediante Bandos de Policía y Buen Gobierno y otros instrumentos emite un ayuntamiento; sus límites marcan el fin de la competencia de esta autoridad administrativa y de sus órganos y el inicio de otra diversa perteneciente a otro municipio. El territorio constituye el espacio geográfico terrestre, pues este sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades cotidianas; el municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie que alcanzan sus límites. Estos se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político administrativas y a la regulación jurídica en cada entidad federativa⁵⁴.

El primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, en su proyecto de Constitución, con la intención de suprimir la institución de los jefes políticos, propuso a la Soberana Asamblea del

⁵⁴ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen 2. México. D.F. 1997. p. 93

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

17 la eliminación de cualquier otra división que no fuera la municipal:
"Teniendo como base de su división territorial y de su organización
política, el municipio libre..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conclusión:

Los funcionarios del Municipio son: El Presidente Municipal, El Secretario del Ayuntamiento, el o los Síndicos y los Regidores; algunos por el paso del tiempo desaparecieron, como los Alcaldes Mayores y los Corregidores inclusive la denominación de Escribano para los Secretarios de los Ayuntamientos actuales; otros como los nefastos Jefes Políticos fueron desaparecidos de la Carta Magna.

El sistema administrativo era fundamentalmente el mismo de España, pero adaptado a la vida y costumbres de los pueblos sojuzgados de nivel cultural y económico a menudo bajísimo y carácter muy diverso y aún antagónico, esparcido por territorios inmensos.

En la Nueva España los órganos del gobierno fueron en última instancia los Reyes españoles, el Consejo de Indias y las Audiencias. En la esfera local: el Virrey, los Gobernadores, los Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

Las Audiencias Reales fueron a la vez consejos de gobierno y tribunales. Reemplazaron el sistema de gobernadores desde 1527

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hasta 1535, cuando entró en funciones el primer Virrey. Quien fue la autoridad máxima política y administrativa hasta 1821.

El territorio de la Nueva España estaba subdividido en Corregimientos, a cargo de un jefe administrativo llamado Corregidor. Los Corregimientos se subdividían en Alcaldías Mayores y Alcaldías Ordinarias.

Finalmente, las ciudades eran regidas por los ayuntamientos, que se componían de 12 regidores en las ciudades principales (según disposición de la Cédula de Carlos V. Dada el 26 de junio de 1523) y de 6 en las de menor categoría, y de un síndico.

Algunos de estos puestos eran hereditarios, otros de elección y otros más se vendían. Los Alcaldes Mayores y los Corregidores sustituyeron a los Gobernadores y Encomenderos que, en un principio estaban al frente de las ciudades importantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

4. La Constitución de Cádiz. 1812. 4. 1 La Constitución de Apatzingán. 1814. 4. 2 El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. 4. 3 Constitución de las Siete Leyes. 1836 4. 4 Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843. 4. 5 Acta Constitutiva y de Reformas 1847. 4. 6 La Constitución de 1857. 4. 7 El Imperio de Maximiliano. 1865. Conclusión.

4. La Constitución de Cádiz. 1812.

Se promulgó el 19 de marzo de 1812, siendo el resultado jurídico de los trabajos de las Cortes de Cádiz, instaladas el 24 de septiembre de 1810 en la Isla de León y trasladadas a Cádiz en febrero de 1811⁵⁵.

Consta de 348 artículos, divididos en diez títulos y subdivididos en 34 capítulos; la principal labor de las Cortes de Cádiz estuvo orientada a formar un gobierno liberal en la península, predominaron en ella las

⁵⁵ México a través de los Siglos, Volumen II. Editorial Océano de México. S.A. de C.V. México. D.F. 1996. p. 471.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ideas liberales del siglo XVIII y tuvieron influencia en ella, los acontecimientos revolucionarios en Francia y las colonias inglesas en América y el pensamiento de Rousseau y Montesquieu, con la doctrina del contrato social que desemboca en la soberanía popular y en la división de poderes.

Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano, fueron los conceptos del poder conteniendo el poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes; el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre, aunque no refiere nada al respecto del Municipio, es evidente el aspecto innovador de la misma⁵⁶.

⁵⁶ Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". UNAM. México, D.F. 1990. p. 18.

4. 1 La Constitución de Apatzingán. 1814.

Con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Consta de 242 artículos, divididos en Principios o elementos constitucionales (seis capítulos), dedicados a la religión, la soberanía, la Ley y los derechos y obligaciones de los ciudadanos y forma de gobierno (22 capítulos), estableciendo el Congreso, el Supremo Gobierno –formado por un triunvirato- y el Supremo Tribunal de Justicia.

Precedida por el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, emitida el 6 de noviembre de 1813 en Chilpancingo; la Constitución de Apatzingán declaraba que la autonomía del país para gobernarse era absoluta, asentándose que la Ley era una e igual para todos, sin que existieran privilegios es decir, declaraba la igualdad de los hombres ante la Ley, al mismo tiempo que proclamaba la soberanía del pueblo; pedía además, la moderación de la opulencia y de la extrema pobreza.

Al pedir una mejor repartición de la tierra y una mayor retribución del trabajo, esta Constitución se adelantaba en mucho a su época, aunque no menciona a los municipios en ninguna de sus partes⁵⁷.

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808 - 1983". Editorial Porrúa. S.A. 1983. p. 107

4. 2 El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824

En 1824, surgen documentos que postulan el federalismo, con los que se establece específicamente una nueva forma de gobierno; que estatuye la soberanía nacional; que estipula algunos derechos a favor del hombre y del ciudadano, y que norma la división y el equilibrio de poderes. Todas éstas instituciones novedosas, que habrían de configurar a la Nación en su inicio, se encuentran en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.

El Acta Constitutiva de la Nación mexicana da vida al federalismo, e innova la antigua división provincial; además preve, que los estados no podrán oponerse a su texto ni los preceptos que sancione la Constitución General y que tampoco podrán aprobarse las constituciones locales hasta en tanto no se sancionen aquellas; conserva el principio de soberanía radicada en esencia en la Nación; establece la división de poderes esquematizando sus facultades; fija el ámbito de autoridad federal y estatal. Deja a la Constitución decidir sobre el carácter individual o colegiado del cargo presidencial; el poder legislativo reside en una Cámara de Diputados y de Senadores; los primeros nombrados por los ciudadanos y los miembros de éste a razón de cada estado y acota en XX fracciones las facultades del Congreso,

confieren el poder judicial a una Suprema Corte de Justicia, cuyas facultades serían definidas por la Constitución, y discierne el de los estados en los tribunales de justicia locales; salvaguarda los derechos del hombre y del ciudadano; consigna la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas con las restricciones que establezcan las leyes; prohíbe que en las causas criminales ningún hombre sea juzgado sino es por las leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto, todo juicio por comisión especial y toda Ley retroactiva⁵⁸.

A semejanza de la estadounidense, la Constitución de 1824 instauraba la República Federal, mediante la unión de estados autónomos y con delimitaciones exactas de las potestades nacionales y locales. El Ejecutivo Federal, se encargaba a una sola persona, llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el Poder Legislativo, dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores y el Poder Judicial, se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecieran en cada estado para impartir justicia pronta, completa e imparcial.

⁵⁸ O. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México. D.F. 1990. p. 14

4. 3 Constitución de las Siete Leyes. 1836.

El proyecto de base para la nueva constitución fue aprobado el 23 de octubre de 1835; este documento puso fin al sistema federal y prefiguró el contenido de la Constitución de las Siete Leyes, la primera promulgada el 15 de diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y los cinco restantes en diciembre de ese año⁵⁹.

La primera Ley, está formada de 15 artículos, define los conceptos de nacionalismo y ciudadanía, consigna y tutela sus derechos de propiedad, establece la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y de expresión, referir sus obligaciones, profesar la religión del país (católica), respetar la constitución, obedecer a las autoridades, cooperar al sostenimiento del estado, defender la patria y coadyuvar al restablecimiento del orden público. Sus principales derechos son: votar y ser votado para los cargos públicos de elección directa, siendo las leyes subsecuentes las que fijen requisitos para electores y elegidos.

La segunda Ley, está formada por 23 artículos, crea el Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas.

⁵⁹ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1967. p. 322.

La tercera Ley está formada por 58 preceptos; deposita el poder legislativo en un Congreso compuesto de dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores; regula el funcionamiento y facultades del Congreso.

La cuarta Ley está formada por 34 artículos: Establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto.

La quinta Ley, está formada por 51 artículos: Instituye el poder judicial y lo integra con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda; reitera y amplía el catálogo de garantías ya instituido con antelación.

La sexta Ley está formada de 31 artículos, esta fue denominada "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", señalaba que la República se dividiría en Departamentos, éstos en Distritos y los Distritos en Partidos. El gobierno interior de los Departamentos estaba a cargo de los Gobernadores con sujeción al gobierno general y siendo nombrados por éste; los Gobernadores duraban en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos; entre otros requisitos se exigía el tener una renta anual de dos mil pesos; en cada Departamento habría una Junta Departamental que, entre otras

facultades, contemplaba la de iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

En cada cabecera de Distrito habría un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el gobierno central. La duración del encargo sería de cuatro años, pudiendo ser reelectos y, entre los requisitos, tener por ingresos mil pesos anuales; en las cabeceras de Partido habría un Sub- Prefecto nombrado por el Prefecto y aprobado por el Gobernador. Se estableció la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808. Esos Ayuntamientos estaban a cargo de las cárceles, hospitales, casas de beneficencia que fueran de fundación particular. Sus miembros debían tener ingresos por quinientos pesos anuales.

La Séptima Ley, está formada de 6 artículos: Entrega al Congreso la facultad de resolver las dudas que suscite la interpretación de normas constitucionales; obliga a todo funcionario a jurar la observancia de la suprema Ley; prohíbe la reforma de esta por años y expresa que,

transcurrido el plazo anterior, las enmiendas que se propongan deben ajustarse al interprocedente indicado en la tercera y cuarta Ley⁶⁰.

⁶⁰ O. RABASA, Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM. México. D.F. 1990. p. 39.

4. 4 Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843.

Fueron publicadas el 14 de junio de 1843 (202 artículos y XI Títulos), reiteraron la independencia de la nación y la organización en república centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una Ley secundaria precisar el número y los límites de los Departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica.

El Congreso tenía dos periodos ordinarios de sesiones los cuales podían prorrogarse. Se concedía el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, a los Diputados, a las Asambleas Departamentales y a la Suprema Corte. Estableció el derecho de veto a favor del Ejecutivo.

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros: De Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; De Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; De Hacienda, y de Guerra y Marina.

En materia electoral, se dividió la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovarían cada 6 años,

eligiendo éstos, por medio de boletas un elector primario y éste a su vez, nombraba a los electores secundarios.

Se dividió la hacienda pública en general y departamental, ordenando que en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, éste hiciera la distribución de las rentas que correspondieran a los Departamentos y fijara las que el gobierno central debiera percibir y fortaleció al Poder Ejecutivo al suprimir al Supremo Poder Conservador, las Bases Orgánicas de 1843, rigieron por un poco mas de 3 años⁶¹.

⁶¹ O. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México. D.F. 1990. p. 48.

4. 5 Acta Constitutiva y de Reformas. 1847.

Se implanta la Constitución de 1824 a la de 1847; Mariano Otero, propuso que además del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, se observara lo que llamó Actas de Reforma, a través de un voto particular, que en síntesis establecía:

- 1.- La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en las constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la constitución norteamericana.
- 2.- La nueva constitución debería establecer las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la república, y sin distinción de nacionales y extranjeros.
- 3.- Por lo que respecta a la organización de los poderes federales proponía, respecto de la Cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, un diputado por cada 50 mil habitantes y no 80 mil habitantes, que prescribía la de 1824; su elegibilidad (tener 25 años de edad, y estar en ejercicio de los derechos ciudadanos).

- 4.- En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora, para su aprobación.

- 5.- En relación con el Ejecutivo, debiera suprimirse el cargo de Vicepresidente que establecía la Constitución de 1824. También fijaba nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.

- 6.- Como una gran novedad, proponía Otero la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales y por parte de las entidades federativas, el determinar, por mayoría, si las resoluciones del Congreso fueran o no anticonstitucionales.

- 7.- Finalmente, la mayor aportación de Otero: el Amparo. En efecto, los tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la constitución y las leyes constitucionales.

El Acta Constitutiva y de Reformas, se juró el 21 y se promulgó el 22 de mayo de 1847, el Acta fue redactada en 30 artículos y en comparación con el texto fundamental que restableció se encuentra:

Que la constitución de 1824 instituyó el sistema federal y el acta lo reimplantó, acentuando la subordinación de los poderes locales a los preceptos de la Constitución General. (Art. 20).

El Acta reproduce la división del poder público, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial agregando: "Los poderes solo pueden y deben hacer lo que la constitución otorga como facultad e impone como obligación" (Art.21).

La Constitución reconoció aislamiento de los derechos del hombre; el Acta asegura los derechos del hombre: El Acta asegura los de libertad, igualdad, propiedad y seguridad aunque deja una Ley posterior al fijar estos derechos y establecer los medios para hacerlos efectivos.

El texto de 1824 omite legislar en materia de control constitucional; en cambio el Acta crea el control político judicial.

La primera constitución olvidó definir la ciudadanía y los derechos inherentes a ésta así como la forma de adquirirla y los supuestos para perderla; el Acta dice quiénes son ciudadanos mexicanos, señala sus derechos, además de pertenecer a la guardia nacional.

El Acta modifica el texto primitivo en los siguientes puntos: suprime la Vicepresidencia; aumenta el número de senadores; aumenta el de diputados, y anuncia la adopción de elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la república y miembros de la Suprema Corte de Justicia. La innova en materia de desafuero, juicio político y reformas constitucionales⁶².

⁶² O. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México. D.F. 1990. p. 53.

4.6 La Constitución de la República Mexicana. 1857.

Precedida por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que fue decretado por el gobierno general, el 23 de mayo de 1856, que solo regiría el tiempo en que tardase la aprobación de la constitución que finalmente aprobada, en 1857 constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos.

Lograda la independencia de México y pese a que el Municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia, no fue objeto de consideración fundamental y de hecho no alcanzó la debida importancia en la vida política de país, pues al revisar los proyectos de leyes y las constituciones desde la de Cádiz y Apatzingán, hasta la de 1857, se advierte que se seguía respetando la idea de la primacía del gobierno central sobre todas las corporaciones existentes a grado tal que, aunque existía al parecer, un espíritu unificador en torno al principio de considerar al municipio como una comunidad básica de la vida democrática mexicana, hubo algunas leyes como la de desamortización de 1856, que afectaron desfavorablemente sus intereses y fundamentalmente su patrimonio. En efecto los ayuntamientos perdieron sus bienes propios, los inmuebles y las edificaciones construidas en ellas que eran fuente de ingresos

municipales a través de una renta permanente; se les despojó de los terrenos que cultivaban o arrendaban, perdiendo los ingresos por estos conceptos.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857 y durante su prolongado gobierno, el general Porfirio Díaz, con el pretexto de guardar la paz y el orden en el país agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaban "Partido", "Distrito", "Jefatura" o "Cantón" y sus dirigentes los llamados Jefes Políticos, eran los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los señores gobernadores, designados por el Presidente de la República, borrarón todo indicio de libertad municipal. En realidad el propósito fue desaparecer totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder, los cuales obtuvo a base de aplicar maniobras ilegales y hasta crueles. Estos fueron los motivos, nos afirman diversos tratadistas y comentaristas del tema que nos ocupa, por lo que el pueblo de México odió con todas sus fuerzas a esos funcionarios denominados "Jefes Políticos", que constituyeron los pilares de la dictadura porfirista y la razón histórica que explica, que uno de los postulados del movimiento revolucionario de 1910, aparte del problema

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agrario y obrero, fuera la lucha por lograr la consagración del municipio libre, como base de la democracia y de nuestras instituciones⁶³.

⁶³ O. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México. D.F. 1990. p. 57.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. 7 El Imperio de Maximiliano. 1865.

Maximiliano expidió varias leyes que contuvieron una connotada concepción liberal, durante el Imperio se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el presidente constitucional de la república. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", éste dedicó especial interés a la regulación municipal y consignaba la división del país en Departamentos, cada uno dividido en Distritos y estos en Municipalidades.

Los Departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los Prefectos Imperiales y un Consejo de Gobierno. Los Distritos eran administrados por Subprefectos, y los Ayuntamientos por Alcaldes; éstos eran elegidos por los Jefes de Departamento. Las contribuciones al municipio eran designadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos⁶⁴.

En este periodo imperial se emitió la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los

⁶⁴ TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D. F. 1992. P 532.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ayuntamientos a los censos, rentas y pensiones de agua; rentas de terrenos sin desamortizar; los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie perteneciente al municipio. Además se estableció un derecho adicional del 20 por ciento sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general; dicha recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás los efectuaba una oficina denominada "Administración de Propios".

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado; es así que la Constitución de 1857 volvió a recobrar vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior; únicamente se establecieron dos novedades: el cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30 por ciento adicional, cuyo fin era contribuir a obras de beneficencia y salubridad; y la Secretaría de Hacienda dictó un Acuerdo en el que se reconocía los bienes del ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo, de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas y las de arbitrio común⁶⁵.

⁶⁵ ROGELIO ALVAREZ, José. Cpendio de Historia de México. Editorial Patria. México. D.F. 1992. p. 175

Conclusión:

Podemos decir que ni en la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingan de 1814, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se hace alusión al tema municipal, solo en la Constitución de las Siete Leyes de 1836, en la Sexta Ley, se establece la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, en donde se menciona al municipio como parte de la estructura administrativa del aparato imperial; eran administrados por un alcalde, elegido por el Jefe del Departamento y sus contribuciones eran designadas por el emperador.

Al constituirse en Estado Libre, la administración pública cambió radicalmente en sus esferas superiores, sin que ocurrieran cambios correspondientes a los órganos inferiores. Se crearon secretarías o ministerios (de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda Pública, Guerra y Marina) y la Jefatura del Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República. Esta evolución se consolidó después de la guerra insurgente (1810-1819), el primer imperio (1821-1823) y la primera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

República federal (1824-1835), sin llegar a tener consistencia hasta 1867, año que marca el fin de la intervención extranjera.

Bajo la última presidencia de Benito Juárez (1867-1872) se esbozaron ciertas reformas administrativas que sin embargo no llegaron a cristalizar en un sistema moderno a causa de las constantes insurrecciones militares en el país. La organización fue ajustándose a los lineamientos de la Constitución de 1857.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V
EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS

5. Génesis 5. 1 Período Revolucionario 5. 2 Decreto mediante el cual se crea el Municipio Libre 5. 3 La Constitución de 1917 5. 4 Texto original del artículo 115, aprobado por el constituyente de 1917. 5. 5 Estructura y contenido actual, del artículo 115 constitucional. 5. 6 Reformas al artículo 115 constitucional. 5. 7 Texto actual del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conclusión.

5. Génesis.

Durante el periodo de 1867 a 1872, el presidente Benito Juárez promovió diversas reformas al texto fundamental, pero ninguna tuvo que ver con los municipios.

Al fallecer Juárez asumió la presidencia de la república Sebastián Lerdo de Tejada, concluyendo el periodo correspondiente a Juárez, y reeligiéndose posteriormente, lo que provocó el levantamiento del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

general Porfirio Díaz, rebelándose mediante los Planes de "Tuxtepec" y de "La Noria", los cuales no mencionaban nada sobre los municipios⁶⁶.

Durante los periodos del General Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal, que de por sí era muy débil, pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los Prefectos Políticos, figura que era superior jerárquicamente a los Ayuntamientos y que representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.

En esa época los Ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los Prefectos se les atribuía realmente el gobierno de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los Ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del Prefecto Político.

⁶⁶ Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. 1986. p. 42

Más adelante, la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país, señalaba que los Prefectos Políticos "serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" (Artículo 60); que también serán sus jefes de todos los servicios y estarán subordinados al Gobernador del Estado.

Lo anterior significaba que los Prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los ayuntamientos.

Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Se concluye que durante el gobierno de Porfirio Díaz los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país.

Frente a tales situaciones se comenzó a discutir en las Cámaras la importancia de la vida municipal.

Eso provocó el surgimiento y malestar de una concreta cuanto justa demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas; y el establecimiento del Municipio Libre⁶⁷.

⁶⁷ *Ibidem.* 66

5. 1 Período Revolucionario.

Para efectos del presente estudio, tomaremos en cuenta a todos los sucesos que acontecieron previos al estallido de la gran gesta revolucionaria del 20 de noviembre de 1910 y los posteriores, hasta la Constitución de 1917.

En torno a la situación del régimen municipal durante la dictadura del general Díaz, se puede apuntar categóricamente, que una de las causas principales que generó las luchas durante el movimiento social que se inició en 1910 fue a no dudar lo relativo a la libertad y problemática del municipio.

Uno de los antecedentes significativos anteriores a 1910, que consideró el problema del municipio que se venía arrastrando a raíz de la conquista de México y que vino a hacer crisis en el periodo de Porfirio Díaz, lo podemos encontrar en el Programa del Partido Liberal Mexicano que establecieron los hermanos Flores Magón, el primero de julio de 1906, y que fue expedido desde la ciudad de San Luis Missouri del vecino país del norte.

En él se señalaban, entre otras cosas, la consagración de la libertad municipal, para lo cual se tornaba imperiosa la supresión de los jefes políticos, cuya actuación había sido nefasta para la vida municipal; de igual manera, se urgía en la reorganización de los municipios que fueron suprimidos y en el fortalecimiento del poder municipal. (Artículos 45 y 46 del Plan).

El Programa del Partido Liberal, puede considerarse como la etapa precursora de la Revolución Mexicana. Más tarde en víspera de la lucha armada, hubo otro de los documentos claves del movimiento: el Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, suscrito por Don Francisco I. Madero, que expresaba en el Preámbulo del propio documento; "Que la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra carta magna...", "Los gobernadores de los estados son nuestra dignidad por él (el Poder Ejecutivo), y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

Otro de los eventos del período revolucionario en el que se toma en cuenta el tema municipal es el del 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco en el punto número 28 del Pacto de la Empacadora, dice: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los

ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos y en el número 29 del mismo establecía: "Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales"⁶⁸.

Posteriormente, ya en la última etapa de la lucha, la constitucionalista, encontramos asimismo y con mayor razón, no solamente referencias, sino voluntad política, ya de establecer al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política de la República. En tal sentido, aparecieron así, primeramente, las significativas adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914 y en cuyo artículo segundo podemos leer; "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... Estableciendo la libertad municipal como institución constitucional".

Estas adiciones al Plan de Guadalupe habrían de convertirse en el antecedente más inmediato del Decreto que reforma el artículo 109 de

⁶⁸ SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. S.A. de C.V. México. D.F. 1980. p. 89

la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1915 en los términos que siguen: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado 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 de los municipios donde residieren habitual y transitoriamente. Cabe señalar, que este decreto se publicó en el número tres de "El Constitucionalista", en la H. Veracruz. Ver., el 26 de diciembre de 1914⁶⁹.

Por su parte Emiliano Zapata en 1916, dictó la Ley General sobre libertades municipales en el Estado de Morelos, que constaba de 22 artículos. En esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal. Zapata pretendía con la citada Ley hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernamental en lo que se refería al manejo de la hacienda, a la elección de sus

⁶⁹ Ibidem. Supra 68. p. 293

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades⁷⁰.

⁷⁰ Ibidem, 68, p. 321

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. 2 Decreto mediante el cual se crea el Municipio Libre.

El Decreto que emitió Venustiano Carranza, con fecha 26 de diciembre de 1914 que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, habría de convertirse en el antecedente más directo del artículo 115 de la Constitución de 1917.

El Decreto del primer jefe del ejército constitucionalista, inicia prácticamente la Reforma Municipal de la Revolución Mexicana, además de representar un programa concreto de transformación social. Carranza había avisado el camino: convocar en su oportunidad a un nuevo Congreso Constituyente y mientras tanto, efectuar mediante decretos las reformas más apremiantes, dicho Decreto, dice de la manera siguiente:

"Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido y considerando:

"Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

institución municipal, y que la organización que hoy tienen varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, por hacer depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado, que es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades públicas, personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y de la extorsión de los contribuyentes;

"Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

"Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la República y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual obtenido por la libertad de los ayuntamientos constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

"Que las reformas iniciadas por esta primera jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y la libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

"Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediartas con eficacia;

"Que introduciendo la constitución la existencia del Municipio Libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Que elevada con esa reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la federación o de los estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste.

"Por todo lo cual he tenido ha bien Decretar:

"Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857 en los términos que siguen:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado 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 de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un período mayor de seis años.

"Transitorio

"Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por Bando y Pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

"El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución.

"(Este Decreto se publicó en el número 3 de "El Constitucionalista", en la H. Veracruz. Ver., el 26 de diciembre de 1914.)"⁷¹

⁷¹ BARRERA FUENTES, Florencio. Historia y Destino del Municipio en México. UNAM. México. D.F. 1950. p. 36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3 La Constitución de 1917.

Venustiano Carranza realizó las reformas más apremiantes mediante Decretos mientras podía convocar a un nuevo Congreso Constituyente. Hasta 1916 pudo reunirse, en Querétaro y en el mensaje proyecto de fecha uno de diciembre de ese año, Carranza decía:

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica. Supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirían cumplir su cometido de una manera bastante aceptable"⁷².

⁷² BARRERA FUENTES, Florencio. Historia y Destino del Municipio en México. UNAM. México, D.F. 1950, p. 36

El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al constituyente de Querétaro, no contenía las fracciones I, II y III, sino solo la fórmula propuesta al adicionar el Plan de Guadalupe y que reformó posteriormente el artículo 109 de la Constitución del 57.

Ahí se establecía: "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 el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado". El proyecto no contenía ninguna disposición sobre la hacienda municipal, que ha sido siempre de suma importancia. En la 52ava. Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la Segunda Comisión de la Constitución se refirió por primera vez al tema de la Hacienda Pública Municipal. Esta comisión estuvo integrada por Paulino Machorro y Narvaéz, Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Agustín González, al emitir su dictamen sobre el proyecto advertía:

"La diferencia más importante y por lo 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 a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los municipios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refiere 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 pueda contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarías que surjan entre los municipios y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales según lo disponga cada constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que

será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el ejecutivo local".

De conformidad con lo expuesto, la comisión presentó a la Asamblea Constituyente el siguiente proyecto del Artículo 115 Constitucional:

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

- I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad entre éste y el gobierno del estado.
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de

recibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley; los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente...⁷³

Una vez presentado el proyecto por la comisión de constitución, se dio una de los debates más largos e históricos en la vida política de México, en particular lo relativo a la fracción II que se refería a la plena autonomía económica del municipio, ya que con relación a la fracción I, la asamblea constituyente la aprobó sin mayor problema, que era la contenida en el proyecto original de Carranza. Sin embargo, en torno al primer punto (fracción II), giró toda la discusión.

⁷³ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. LII Legislatura. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Tomo XII. México. 1985. p. 19

Es importante observar que el debate sobre la fracción II del artículo 115 se había llevado varias sesiones: la del 24, 25 y la del 30 de enero que terminó en las primeras horas del día siguiente.

En torno a ese punto, giró toda la discusión. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a los municipios su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el municipio y el estado.

Esencialmente el debate intentó definir qué es lo que debía entenderse por libertad económica municipal, pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros llegaban a concederle de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar "Todos los impuestos", contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del estado.

No se trataba de mutilar 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, ya que al recaudar "Todos los impuestos", se daba lugar a la intervención de los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al estado y para

vigilar con este fin la contabilidad de cada municipio. En el fondo de esa libertad –se dijo- aparece palpitante la intervención completa del estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser estrujada y mutilada por la intervención de las legislaturas de los estados en la vida municipal.

El pro sostuvo que los municipios deben recaudar todos los impuestos, y que “La independencia no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde”, sino en que “tenga lo suficiente para sus gastos”. Además, afirmó que no lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del estado, que vigílen lo que corresponde a las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

En vista de las encontradas opiniones que surgieron en torno a estos puntos, la segunda comisión presentó un nuevo proyecto, señalando que el municipio administraría libremente su hacienda, lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al estado, ya que esto se suprimía en la redacción del inciso. Señalaba también que las controversias entre los poderes de un estado y el municipio, serían resueltas por el tribunal superior de cada entidad y no por la suprema corte de justicia de la nación.

Por último, concretaba lo que debe entenderse por hacienda municipal al decir: "La cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para entender sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado a cada municipio".

Sin embargo, se afirmó que la comisión no había interpretado ni el primero, ni el segundo de sus proyectos, el sentir de la asamblea. Expresándose que las condiciones relativas a la hacienda municipal debían ser fijados no por la constitución general de la república, sino por cada legislatura, "la cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario municipal". Limitándose la constitución, a decir "que los municipios deben tener absoluta libertad, fijándose en cada caso el régimen que mejor les convenga". El Diputado Jara, como miembro de la comisión, defendió el proyecto afirmando 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 en que han estado hasta la fecha". "Queremos que haya una base para que el estado no tenga sujeto al municipio, por que en esas, hay que tenerlo presente, cuando un estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta que el ejecutivo inicie

determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para no quitar su libertad a sus municipios". No obstante, el problema de las relaciones entre el municipio y el estado continuaba preocupando a la asamblea. Esto fue el motivo que determinó las obligaciones presentadas en ese histórico debate⁷⁴.

⁷⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. p. 34. op. Cit.

**5. 4 Texto original del artículo 115 aprobado por el
Constituyente de 1917.**

"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;
- II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mandamiento de la fuerza pública de los municipios donde residieren

habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Por lo anterior el problema quedó vigente. El constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de reformas y de ordenamientos reglamentarios del artículo 115.



5.5 Estructura y contenido actual del artículo 115.

Se puede considerar que la estructura del artículo 115 constitucional está integrada por disposiciones relativas a las relaciones federación-municipios; las relaciones estado-municipios, que incluyen disposiciones de contenido político, así como otras de contenido administrativo, y de contenido fiscal.

En cuanto al contenido de las disposiciones que establecen las relaciones federación-municipios, si bien es cierto que en sentido amplio podría mencionarse que es todo el contenido del artículo 115, por estar contemplado en él un precepto de naturaleza federal, en sentido estricto cabe mencionar únicamente aquéllas que expresan una prescripción a obedecer;

El artículo 115, establece tajantemente que 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. Sin que haya ninguna autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la fracción I, se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una legislatura local para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la Ley local, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia.

El contenido de la fracción II destaca que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Asimismo, se menciona que los ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos, (Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; esto es, con sujeción a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los estados.

La fracción III, contempla la facultad reglamentaria y contiene el catalogo de los servicios públicos y contempla la situación del concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

financiera; además de establecer la facultad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los mismos.

La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del municipio, como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, destacándose las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la federación a los municipios, en la forma y tiempos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y por último, la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración fiscal.

La fracción V, faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal; y todo lo relativo a la creación y administración de reservas territoriales, utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y otorgar licencias de construcción.

La fracción VI, establece facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano para el caso de las conurbaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La fracción VII, contiene la situación de que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

La fracción VIII, se refiere a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología.

El último párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la legislación estatal que se expida con base en el artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias⁷⁵.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. .D.F. 1994. p. 526.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. 6 Reformas al artículo 115 Constitucional.

La conveniencia de un fortalecimiento de la autonomía política y económica del municipio ha inducido modificaciones a su concepto en nueve ocasiones entre el 20 de agosto de 1928 y el 17 de marzo de 1987. Las modificaciones más trascendentales, sin embargo, han sido las promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, aprobadas por la Cámara de Diputados el día 3 de febrero de 1983, mediante las cuales se modificó el artículo 115, haciendo énfasis especial en el acrecentamiento de la autonomía municipal en lo político, lo hacendario y lo administrativo, constituyendo un parteaguas en la vida política de país.

Las reformas que el artículo 115 ha experimentado a través de su historia, son las siguientes:

- 1.- La del 20 de agosto de 1928, mediante la cual se autoriza a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales.
- 2.- El 29 de abril de 1933 se estableció el principio de la No Reección de una manera rígida tanto para el Ejecutivo de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Unión como para los ejecutivos locales y, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

- 3.- El 8 de enero de 1943, se amplió a seis años el periodo constitucional de los ejecutivos locales.
- 4.- El 12 de febrero de 1947, se otorga por vez primera el derecho a la mujer de votar y ser votadas en las elecciones municipales.
- 5.- El 17 de octubre de 1953, se suprime por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34 y se suprimió del 115.
- 6.- La de febrero 6 de 1976, en la que se determina que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarios, para estar en armonía con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 7.- El 6 de diciembre de 1977, se incorpora el sistema de diputados de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

- 8.- El 3 de febrero de 1983, penúltima reforma que en el contexto de la Reforma Municipal, vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio.

Se puede decir que ésta ha sido la reforma más importante que se ha dado en materia municipal hasta la fecha; eleva a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la Ley;

Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la Ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio así como su autonomía administrativa y económica.

9.- La de marzo 17 de 1987, en la cual se depura lo estrictamente municipal, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos con relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116⁷⁶.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. D.F. 1994. p. 526.

5. 7 Texto Actual del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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 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 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 que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la 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 dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley;

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, Parques y Jardines.
- h) Seguridad Pública y Tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este 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 contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo TERCERO del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

- VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley federal de la materia;

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

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

IX.- Derogada.

X.- Derogada⁷⁷.

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. D.F. 1994. p. 526

Conclusión:

Hemos visto a través de este breve paso, previo el Decreto que emite Venustiano Carranza creando el Municipio Libre; el debate que se dio para que brotara a la vida jurídica el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunas de las causas que motivaron ese hecho histórico, sus modificaciones, estructura y contenido.

Las grandes carencias económicas del pueblo mexicano acumuladas durante los años de la dictadura del General Porfirio Díaz, así como el odio que los tristemente celebres Jefes Políticos se encargaron de incrementar, fueron detonantes que orillaron a la nación al gran movimiento armado de 1910.

Es evidente que dicho numeral de la Carta Magna, representa a la institución sobre la que descansa todo un sistema social, económico y político de nuestra nación, constituyéndose en la base de la estructura piramidal que conforma al estado mexicano.

CAPÍTULO VI

LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ. GUERRERO.

6. Los Servicios Públicos a). La Concesión 6. 1 Clasificación de los Servicios Públicos 6. 2 Reflexiones acerca de los Servicios Públicos 6. 3 Marco Jurídico 6. 4 Demografía 6. 5 Desarrollo 6. 6 División Política 6. 7 Organización, integración y funcionamiento 6. 8 La Hacienda Municipal 6. 9 Estado de los Servicios Públicos en el Municipio de Acapulco. a). Agua potable b). Alumbrado público c). Limpia d). Mercados y centrales de abasto e). Panteones f). Rastros g). Calles, parques y jardines h). Seguridad pública y tránsito. Conclusiones.

6. Los Servicios Públicos.

A efecto de estar en condiciones de poder comprender a fondo el problema, es pertinente iniciar este capítulo con la definición de "los servicios públicos" de conformidad con el Derecho Administrativo, toda vez que la Carta Magna, los enuncia pero no los define.

Para el Pequeño Larousse, los servicios públicos son "la organización y personal destinados a satisfacer necesidades públicas",

son pues, "la empresa dirigida por la administración destinada a satisfacer los intereses colectivos"⁷⁸.

El maestro Gabino Fraga afirma que: "Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter, material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."⁷⁹

Para Andrés Serra Rojas "El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro—, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público"⁸⁰.

Ambas definiciones, coinciden en que el objetivo primordial de los servicios públicos es la satisfacción de las necesidades colectivas, sujeto a un orden jurídico y realizada por la administración pública.

⁷⁸ GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño LAROUSSE Ilustrado. Ediciones Larousse. México, D.F. 1985. p. 940

⁷⁹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México. D.F. 1992. p. 243.

⁸⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Supra.

El intenso incremento demográfico de esta municipalidad, ha rebasado las posibilidades que la autoridad tiene para poder satisfacer las necesidades colectivas, éstas son satisfechas por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica que le compete exclusivamente al Estado, en su carácter de administrador público, encontrándonos en este caso ante un servicio público.

La antigua, "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", en su artículo 23, nos dice que "se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público."⁸¹

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 419, apéndice 1985, 2ª Sala, sostiene que el servicio público consiste "...en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante

⁸¹ Derecho Administrativo. Rafael I. Martínez Morales. Editorial HARLA. México. D.F. p. 276. op. Cit.

prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes...". Por lo que es a este criterio al que deberemos apegarnos para el efecto de comprender con claridad y amplitud el concepto de lo que son los servicios públicos⁸².

Esto quiere decir que; los servicios públicos son aquellos que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural, esenciales y elementales para el desarrollo de los individuos. Son responsabilidad directa del Estado y éste para proporcionar a la ciudadanía dichos servicios básicos, distribuye en las diferentes competencias o niveles de gobierno, la responsabilidad de prestar y asegurar a la población aquellos servicios que le permitan desarrollarse.

Corresponde pues, constitucionalmente, al gobierno de la municipalidad la prestación de los siguientes servicios públicos, los cuales, en forma no limitativa, y de conformidad con el artículo 115 fracción III, son: Agua Potable y Alcantarillado; Alumbrado Público; Mercados y Centrales de Abasto; Panteones; Rastro; Calles, Parques y Jardines; Seguridad Pública y Tránsito.

⁸² Op. Cit. 3 p. 280.

La responsabilidad de prestar los servicios anteriormente mencionados recae en los municipios quienes pueden darlos en concesión a los particulares, salvo en el caso de servicios de salubridad pública o de alumbrado; o bien compartir su suministro estableciendo comisiones mixtas con la participación ciudadana para la mejor prestación de los mismos.

De ahí que los tratadistas tradicionalmente hayan partido de dos elementos para intentar definirlo; por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad colectiva, y, por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

a). La Concesión

Es importante repasar la principal forma a través de la cual pueden ser proporcionados los servicios públicos.

Desde el punto de vista del derecho administrativo se considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos, a saber:

- 1.- Un acto reglamentario
- 2.- Un acto condición y
- 3.- Un contrato

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios.

Teniendo el carácter de un acto reglamentario este primer elemento de la concesión, la administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual; El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la Ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc.

Finalmente, existe en la concesión un tercer elemento cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración.

Pensamos que el elemento contractual de la concesión está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. Ese derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa⁸³.

⁸³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México. D.F. 1992. p. 245.

6. 1 Clasificación de los Servicios Públicos.

En nuestro país, conforme al nivel de competencia en el que son aplicados los servicios públicos, pueden ser:

Federales.- La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, el servicio de banca y crédito, la telefonía.

Locales o estatales.- Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación, por ejemplo, el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos.

Municipales.- De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política Federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

El municipio como persona jurídica que representa al conjunto de familias y personas que se asientan en una zona geográfica determinada, tiene a su cargo, entre otras funciones, la organización, reglamentación, administración, funcionamiento y conservación de los servicios públicos que habrán de satisfacer las necesidades de la ciudad y de su población⁸⁴.

⁸⁴ Derecho Administrativo. Rafael I. Martínez Morales. Editorial HARLA. México. D.F. p. 276.

6. 2 Reflexiones acerca de los Servicios Públicos.

Uno de los problemas persistentes del municipio de Acapulco es el del proporcionamiento debido de los servicios públicos a la población, ya que su crecimiento desmedido e incontrolable incrementa su carencia pues los recursos humanos y materiales que se destinan para su satisfacción son siempre insuficientes.

Actualmente el municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y en la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo adoptado respecto a la localización industrial y las actividades económicas en general.

Pero si previamente los municipios no disponen de una infraestructura adecuada para prestar los servicios públicos mínimos, las legislaturas locales no podrán ampliar el listado señalado. Ahora bien, han tenido que pasar largos 82 años de vida para actualizar el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

artículo 115 de la Constitución como regulador del municipio libre y como base de la división territorial de acuerdo a las necesidades contemporáneas, a través de varias reformas.

Dentro de éstas destaca, y es a la que nos referiremos en especial, la reforma a la fracción tercera, que enumera los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios, ya que con anterioridad y ocasionado por la excesiva centralización tanto del gobierno federal como de los estatales, los servicios públicos que los municipios deberían proporcionar eran absorbidos por éstos, por lo que es hasta 1983 cuando se legisla sobre servicios públicos municipales, fortaleciendo el federalismo, al quedar perfectamente definidos los tres niveles de gobierno que en México existen, es decir, que la federación, estados y municipios poseen el mismo rango constitucional.

La libertad municipal que es el atributo de los municipios, se debe de caracterizar por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades prioritarias de la comunidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es en este sentido, que actualmente la generalidad ha considerado que la parte visible de cualquier administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus conciudadanos, situación que representa un esfuerzo descomunal y en la mayoría de los casos infructuosa, para las autoridades municipales.

Por lo cual considero, que en los municipios, se deben abrir nuevos predios con los servicios básicos para iniciar un proceso gradual de reubicación y formular estrategias que contemplen la promoción y el desarrollo de centros de población que ofrezcan atractivos para agrupar a los geográficamente dispersos y de esta forma poder revertir la situación que predomina en buena parte del territorio municipal, Debiendo identificar aquéllos servicios que realmente son necesarios en su comunidad, reconociendo aquéllos que son más urgentes; el crecimiento urbano municipal; las fuentes de financiamiento, para cubrir el costo del servicio, y la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento dichos servicios públicos.

También es importante destacar que en los Planes de Desarrollo Urbano estatales y municipales, se deben señalar fechas de inicio y término, con respecto a la ejecución de trabajos relativos a los servicios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos, ya que en los actuales, hasta la fecha solo existen como un programa de intenciones, que en su mayor parte son incumplidas. La revisión, evaluación y consulta periódica de los planes y programas de Desarrollo Urbano Estatales y Municipales y demás documentos que se refieren a los servicios públicos, debe ser obligatoria.

Una vez que se consideran todas las posibles variables para proporcionar un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y se establezcan los mecanismos y relaciones necesarias con las autoridades estatales o federales para solicitar apoyo en caso de enfrentar carencia de recursos.

La experiencia nos indica que la prestación de los servicios públicos ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al contar con un mayor número de ellos, el ayuntamiento logra elevar las condiciones de vida y el bienestar de sus habitantes en el ámbito de su jurisdicción⁸⁵. Pero, para quedar en condiciones de emitir una conclusión debemos tener un panorama amplio que nos permita conocer la problemática de un modo específico,

⁸⁵ El Municipio y los Servicios Públicos. Manuel Añorve Baños. Revista ALTAMIRANO. Número 3. Noviembre Diciembre de 1997. p. 12

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para lo cual tomaremos como objeto de estudio, el estado de los servicios públicos del Municipio de Acapulco de Juárez.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.3 Marco Jurídico.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:

- a). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma fundamental de la estructura política municipal y leyes de carácter federal;
- b). La Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero; las leyes locales; y la Ley Orgánica del Municipio Libre Número 364;
- c). El Bando De Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos Municipales.

Estas regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Conforme a la fracción VIII, segundo párrafo, del art. 115 de la Constitución Federal, las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se rigen por las leyes que las legislaturas locales expidan con base en lo dispuesto en el art. 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Congruente con ello es de observancia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

general la Ley Número 51 que contiene el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Descentralizados del Estado de Guerrero. Aunque el texto constitucional no dice si la base para esas leyes burocráticas municipales ha de ser el apartado "A" o el "B" del art. 123, debemos interpretar en el sentido que será el segundo el que servirá de modelo a esa normatividad; siguiéndose supletoriamente el contenido del apartado "A".

Lo mencionado con antelación podemos traducirlo en tres niveles de jerarquía; El primero es el nivel Constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales de la República; El segundo es el nivel local, contenido en la Constitución del Estado y Ley Orgánica del Municipio Libre; El tercero es el Ayuntamiento, con la facultad reglamentaria y como cuerpo colegiado para formular, aprobar y publicar los reglamentos, acuerdos y circulares que requiera la administración municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. 4 Demografía.

El Municipio de Acapulco de Juárez, se encuentra localizado en la parte sur de la costa del Estado de Guerrero, limitando al norte con el municipio de Coyuca de Benítez, Chilpancingo de los Bravo y Juan R. Escudero; al este con los municipios de Juan R. Escudero y San Marcos; al sur con el municipio San Marcos y el Océano Pacífico; y al oeste con el Océano Pacífico y el municipio de Coyuca de Benítez.

Sus coordenadas son: Al Norte 17° 14', al Sur 16° 41' de latitud Norte; al Este 99° y al Oeste 100° 00' de longitud Oeste.

El municipio de Acapulco representa el 2. 25% de la superficie del Estado; Sus localidades principales son: Acapulco que es la cabecera municipal, Xaltianguis, Kilometro Treinta, Tres Palos, Dos Arroyos y San Pedro de las Payas, La Sabana y Las Cruces.

El municipio tiene 593, 212 habitantes, de los cuales 515, 374 corresponden a la ciudad de Acapulco de Juárez, siendo el 89. 4% de población urbana y el 10. 6% de rural, con una tasa de crecimiento media anual de 3. 9.

Tiene una extensión de 1. 882. 6 Kilómetros, de los cuales el 40% son zonas accidentadas en la porción norte y noroeste; otro 40% de zonas semiplanas en la parte noroeste; y el restante 20% de la superficie es de zonas planas localizadas en el este y en el Sureste.

La población económicamente activa ocupada representa el 30% de la del Estado y el 31% de la población total del municipio. A las actividades primarias se dedica el 8% de la población, a las manufactureras el 16% y a los servicios el 73%, 115.793 disponen de agua entubada, 115.260 disponen de drenaje, 150.993 disponen de energía En el municipio se encuentran 153,703 viviendas habitadas de los cuales en la cabecera municipal se cuentan con 135, 556 y en las localidades de Xaltianguis hay 1406, en el Kilometro 30 se tienen 1139, en las principales como son Tres Palos, Amatillo, Lomas de San Juan, Dos Arroyos, Sabanillas, Tuncingo, Los Órganos de Juan R. Escudero, Texca, El Bejuco, San Isidro Gallinero se tienen 9971. La zona urbana que conforma a la ciudad de Acapulco, constituye el asentamiento de mayores dimensiones en el Estado de Guerrero, en 1995 la población total del municipio representaba el 23.58% de la población estatal⁸⁶.

⁸⁶ Cuaderno Estadístico Municipal. Acapulco de Juárez. Guerrero. Edición 1997. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. p. 3

6.5 Desarrollo.

La población permanente de Acapulco, en los tiempos de la llegada de Humbolt, era de 4. 000 habitantes, a los que se sumaban otros tantos al arribo de la Nao de China.

Para esas fechas, Acapulco venía siendo una población de segundo orden dentro de lo que es actualmente nuestro Estado, por detrás de Iguala y Chilpancingo; sin embargo la creación de la carretera México- Acapulco, posibilitó el notorio incremento del número de habitantes en el Puerto.

En 1931 con la conclusión de dicha vía de comunicación, inicia el desarrollo turístico del puerto al comenzar la construcción de los primeros hoteles en el centro de la ciudad y en la zona de La Quebrada.

Ello inició la transformación de la ciudad, sobre una improvisada infraestructura que casi se realizó en la anarquía por las exigencias imperativas del turismo que se desbordaba sobre Acapulco.

Principió la pavimentación de aquellas calles angostas de tierra y mal empedradas y los tradicionales callejones de los barrios

empinados, se trató y se logró para las necesidades de entonces, introducir el agua potable, se amplió el suministro de energía eléctrica, se trabajó en un drenaje muy complicado por la topografía del terreno, se evitó la invasión tradicional de la arena que bajaba de los cerros y que cubría el jardín Alvarez; se expropió el área rural de los ejidos el Progreso y el Placer, que comprendía la extensión entre el río de la Fabrica o Grande y el río del Camarón, el que se fraccionó y puso a la venta a precios módicos. Allí se pavimentaron las calles, y se edificaron escuelas, aún cuando el crecimiento de la mancha urbana fue anárquico y se privilegió la construcción de hoteles sobre la playa, en lugar de hacerlo sobre el lado opuesto de la Avenida Costera, que recorre la bahía cuyo principal atractivo es el mar.

Se abrió el aeropuerto de Pié de la Cuesta, y luego se construyó la Carretera Escénica que une a Icacos con Puerto Marqués, para seguir después la carretera al Plan de los Amates en donde se construyó el aeropuerto internacional "Juan N. Alvarez".

Se construyó el Hospital Morelos. Se edificaron las escuelas "Manuel Avila Camacho", "Justo Sierra", "José Azueta", y sobre el mismo terreno, en la tradicional calle de la Quebrada, se construyó también el nuevo edificio de la escuela "Ignacio Manuel Altamirano",

que con la "Miguel Hidalgo" ya desaparecida, fueron las primeras en la ciudad.

También se inició la construcción de edificios ex profeso para hoteles; sobre los acantilados de la Quebrada se levantó el Hotel el Mirador. Allá también en lo más alto de lo que es ahora la avenida López Mateos, se construyó el Hotel Flamingos. En el cerro De la Pinzona se levantaron los hoteles Del Monte y Casablanca.

En el final de la rada de Caleta, frente a la Isla de la Roqueta se levantó el Hotel Caleta y siguiendo esa península al final se construyó el hotel de las Américas, en cuyos límites admiramos los viejos cañones coloniales que fueron llevados allí para integrar la defensa del puerto frente a la piratería, como auxiliar del Fuerte de San Diego.

Y en el cerro que cierra el anillo de la Bahía de Acapulco, se levantaron los hoteles Bahía, Astoria y Majestic.

Sobre las tradicionales Playa Larga y Tambuco, se construyeron el hotel Club de Pesca y el primer Club de Yates y dentro de la tranquilidad de las aguas que estaban cercadas por las dos piedras,

Tlacopanocha, antes de llegar a Manzanillo, se levantó el Club de Esquíes.

Sin embargo la realidad superó rápidamente las proyecciones de los técnicos; todo este éxito de la ciudad como puerto de interés turístico, además de convertirse en la tierra prometida, hicieron venir a pobladores de otros lugares de la república, del estado y extranjero pretendiendo evolucionar económicamente y alcanzar mejores niveles de vida, continuando la ocupación irregular de predios en las zonas, del anfiteatro y conurbada.

Para 1940, la zona urbana se extiende hasta la calzada Pie de la Cuesta y el arroyo de Aguas Blancas.

En los 50'S, el Plano de la ciudad comienza a alargarse por la costa y hacia adentro, hacia la falda de los cerros, se concluye la Costera Miguel Alemán que sería la espina dorsal de la ciudad y aparecen los nuevos hoteles invadiendo la zona de playas, los fraccionamientos Magallanes, Club Deportivo y Costa Azul, el malecón, el acueducto y los tanques de almacenamiento de agua, extendiéndose la mancha urbana desde el centro hasta Icacos. Asimismo aparece una nueva franja de colonias al norte de la avenida Cuauhtémoc, la Hornos

Insurgentes, El Progreso y Vista Alegre; las colonias populares Miguel Alemán, Hogar Moderno y el fraccionamiento Mozimba. Las áreas urbanizadas hasta 1952 rebasan ampliamente a las necesidades de suelo por lo que hasta 1960, la ciudad apenas se extiende con la urbanización del fraccionamiento Marroquin y con la ocupación de la parte baja del Ejido de Santa Cruz sin embargo, es durante los sesenta que comienza la ocupación de terrenos en el anfiteatro. Durante esa época, se fundan colonias populares como La Laja y La Jardín y se ocupan las partes altas y bajas del ejido de Santa Cruz, Las Cruces y La Sabana.

Durante la década de los setenta, el crecimiento de la mancha urbana se orientó principalmente hacia las zonas del anfiteatro de manera irregular y desordenada creándose asentamientos irregulares ante la falta de un Plan Director Urbano. Fue a finales de los setenta que se comenzó con los primeros intentos de planeación del desarrollo urbano, cuando el Gobernador Ruben Figueroa Figueroa proyectó lo que con el tiempo serían los centros de población más grandes del puerto: La colonia Emiliano Zapata y Ciudad Renacimiento, lugares donde fueron reubicadas las familias que tenían sus casas fuera del límite de la zona urbana del anfiteatro de Acapulco, en 1973 y 1979 respectivamente.

En el año de 1980 se elaboró el primer documento de planeación denominado Plan Director Urbano de Acapulco en este instrumento se precisan los objetivos, políticas, normas y estrategias que regirán el crecimiento de la mancha urbana. Es como se contempló proyectar en los años 90'S el crecimiento hacia la zona de la Zapata- Renacimiento y sus accesos carreteros (Kilometro 30). Asimismo, la zona de Tres Palos, Pie de la Cuesta y Coyuca de Benitez, según lo planeado.

En 1993, surgió un Plan Director Urbano de Acapulco, producto de la revisión realizada en 1987, al documento elaborado en 1980. En 1999 se aprobó por el Cabildo, el Nuevo Plan Director de la Zona Metropolitana de Acapulco, para "restablecer el orden en el uso del suelo y determinar las nuevas orientaciones para el crecimiento urbano, así como la dotación de servicios básicos, de infraestructura, transporte, y equipamiento urbano, a fin de impulsar el desarrollo social y económico de la ciudad"⁶⁷.

⁶⁷ Miguel Alemán y Acapulco. Carlos E. Adame. Cronista Municipal. Editorial Municipal. Acapulco, Gro. 1983.

6. 6. División Política.

El Municipio de Acapulco de Juárez, según lo establecen los artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica del Municipio Libre número 364 del Estado se divide interiormente en:

Delegaciones y Comisarias.

Ambos son órganos auxiliares para el mejor funcionamiento y eficaz desconcentración territorial del ayuntamiento.

Delegaciones.- El Ayuntamiento podrá crear Delegaciones Municipales como organismo administrativo desconcentrado pero sujeto a su poder jerárquico, en poblados o en área urbana de la cabecera municipal, siempre y cuando la demarcación territorial donde se pretenda erigir la delegación, cuente con más de veinticinco mil habitantes o que la distancia entre la sede del Ayuntamiento y la demarcación territorial de la delegación obstaculice gravemente la prestación de los servicios públicos. En las cabeceras municipales con más de 20. 000 habitantes, el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal podrá crear delegaciones municipales como órganos administrativos desconcentrados por territorio jerárquicamente

subordinados al presidente municipal con el ámbito de competencia territorial que el propio ayuntamiento establezca.

Las delegaciones municipales tendrán las facultades delegadas en función del tamaño del ámbito territorial de competencia, la complejidad de problemas urbanos y sociales, los recursos financieros de los servicios y obras públicas, el nivel de participación de los vecinos.

La delegación está a cargo de un titular denominado delegado municipal, mismo que podrá ser un regidor, y podrá conservar tal condición; los delegados serán designados a propuesta del presidente municipal en reunión de cabildo cuando alcance las dos terceras partes de los votos.

Los delegados deberán celebrar invariablemente acuerdo con el presidente municipal por lo menos cada quince días y presentarán mensualmente a la tesorería municipal el estado de ingresos y egresos, incluido los cobros o la prestación de servicios públicos y las aportaciones y cooperaciones que lleven a cabo los vecinos para obras y servicios públicos delegados.

Los ayuntamientos deberán fijar las bases para la organización y funcionamiento.

El presidente municipal con base en lo acordado por el ayuntamiento, asignará a las delegaciones los recursos humanos financieros y materiales que sean indispensables para el eficiente ejercicio de las facultades delegadas y la atención oportuna de las necesidades populares conforme a criterios de descentralización, equilibrio territorial y disponibilidad.

Comisarías.- Las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la administración municipal, son producto de la participación vecinal y de carácter honorífico.

Las comisarías municipales, los comisarios suplentes y los vocales, serán electos cada tres años mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla, durante la última semana del mes de junio del año en que deban renovarse, y se votarán según lo establecido⁸⁸.

⁸⁸ Ley Orgánica del Municipio Libre. Número 364. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Poder Ejecutivo. Coordinación de Fortalecimiento Municipal. 1993. P. 56.

La administración de las comisarías está a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales. El primer año actuará la planilla completa, el segundo año cesará en sus funciones el comisario y asumirá ese carácter el primer comisario vocal, pasando el suplente a fungir como segundo comisario vocal y este a primer comisario vocal, el tercer año, el segundo comisario vocal actuará como comisario y el suplente como primer comisario vocal.

6.7 Organización, integración y funcionamiento.

Organización.- La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero No. 364, establece los lineamientos que rigen la organización de los municipios del Estado, conforme a las bases que establecen la Constitución General de la República y la Constitución del Estado de Guerrero; también reglamenta a esta última; otorga competencias a los ayuntamientos; sienta las bases normativas para bandos, reglamentos y ordenanzas que expidan los ayuntamientos y define los fundamentos para la integración y organización de los ayuntamientos y de las administraciones públicas municipales.

Además, enumera las disposiciones por las que el municipio y su respectivo ayuntamiento regirán su integración y funcionamiento.

Integración.- La Ley Orgánica del Municipio libre nos dice que los ayuntamientos estarán integrados por "el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional" y establece las bases para ello; en el caso del Municipio de Acapulco, de conformidad con la fracción I." En los municipios con más de 150 mil habitantes, los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal y dos Síndicos Procuradores;

cuando posean entre 150 mil y 300 mil habitantes, los formarán también 14 regidores y hasta 20 si exceden esa cantidad"

El Presidente Municipal es el encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidos por el Ayuntamiento.

Los Síndicos Procuradores son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; en el caso del ayuntamiento de Acapulco el primer síndico se encarga de conocer los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de gobernación, justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno.

Los Regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de los ramos de desarrollo urbano, ecología y obras públicas; la educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud; de comercio, abasto popular; de salud pública, de asistencia social, de desarrollo rural; de la participación social de la mujer.

Funcionamiento.- El Bando de Policía y Buen Gobierno, es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad, además regula también, la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las disposiciones que tiendan a garantizar la tranquilidad y seguridad en el municipio.

En materia de control, este ordenamiento puede establecer y dotar de jerarquía necesaria a la contraloría municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal, o bien puede definir las responsabilidades que determinados servidores públicos tendrán para cumplir esas tareas.

El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

Dentro del funcionamiento del ayuntamiento de Acapulco podemos anotar, a las sesiones de Cabildo que, en asamblea, analiza, discute y decide todos aquellos asuntos que le sean sometidos a su consideración y que de acuerdo a las leyes le competen.

Como cuerpo colegiado, el Cabildo está facultado para formular, aprobar y publicar los reglamentos, acuerdos y circulares que requiera el régimen de gobierno y/o la administración municipal.

El Cabildo se reúne periódicamente, para ello el Ayuntamiento celebrará, de conformidad con la Ley Orgánica del Municipio Libre (Artículo 49), dos sesiones ordinarias mensualmente de las cuales una deberá, cada bimestre por lo menos, ser de Cabildo abierto.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario analizar, discutir y decidir todos aquellos asuntos que le sean sometidos a su consideración o que de acuerdo a las leyes les competen y sobre los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan al cabo en reuniones denominadas "Sesiones de Cabildo". Las sesiones son 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. Pueden ser convocadas por el Presidente Municipal o el Síndico, junto con la mitad de los Regidores o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por petición de la mayoría. Las sesiones de Cabildo pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas y solemnes.

Son Sesiones de Cabildo Ordinarias las que se celebran con cierta periodicidad y tengan por objeto tratar los asuntos comunes de la competencia del Ayuntamiento; y Extraordinarias las que deban ser realizadas fuera de los días señalados para la realización de las ordinarias, 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 sesionar 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.

Las Sesiones de Cabildo públicas o de Cabildo Abierto, tienen como propósito que los ciudadanos, consejos y grupos que las leyes prevén, manifiesten, exclusivamente, su opinión acerca de los planes y programas municipales y formulen sugerencias y peticiones, en este tipo de sesiones "adicionalmente a los temas agendados por el ayuntamiento, se tratarán temas propuestos por la ciudadanía". También hay Sesiones de Cabildo Solemnes y éstas son las que se celebran en razón de los asuntos que se traten o porque las personas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que concurran sean de tal importancia que deban ser celebradas con ceremonias especiales o procedimientos protocolarios. El Cabildo se considera válidamente instalado con la presencia de la mayoría de los integrantes, los cuales tienen derechos iguales y sus acuerdos se toman por mayoría de votos; El Presidente Municipal tiene voto de calidad en caso de empate⁸⁹.

⁸⁹ Ley Orgánica del Municipio Libre, Número 364. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Poder Ejecutivo. Coordinación de Fortalecimiento Municipal. 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. 8 La Hacienda Municipal

La hacienda pública de los municipios del Estado de Guerrero para cubrir los gastos de administración y demás obligaciones a su cargo percibirán cada ejercicio fiscal de acuerdo a las tarifas correspondientes las contribuciones que establezcan las leyes fiscales respectivas, así como las participaciones en el rendimiento de ingresos federales y estatales derivados de la aplicación de las leyes y convenios de coordinación fiscal entre la federación y el estado y entre este último y los municipios.

Esta se integra además de las participaciones federales, por la recaudación del impuesto predial y los ingresos derivados de multas por faltas al Reglamento de tránsito, licencias de funcionamiento, multas de zona federal marítima, aduana marítima, y administradora de playas y del impuesto pro turismo de estos corresponde al primero con el 40%, 35%, 20%, y 15% respectivamente.

Las participaciones federales, en teoría, son conceptos adicionales que complementan la hacienda municipal; aunque han pasado a ser la más importante captación pecuniaria, se trata de diversas cantidades que ingresan a ella derivados del rendimiento de la recaudación de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciertos impuestos, e incluso estatales. Se entregan a los municipios por virtud de un mandamiento constitucional.

La fracción IV inciso b), del artículo 115, nos dice: "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."

Son reguladas por Ley federal y local; frecuentemente son materia de convenios, y tienen como complemento normativo la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional.

Las bases según las cuales la federación hará efectivo el mandamiento constitucional están determinadas en la Ley de Coordinación Fiscal; ellas son de observancia obligatoria en la celebración de los convenios con los Estados y en las entregas periódicas que de las participaciones se haga a los estados. Estas están referidas a toda clase de impuestos sin que se excluyan algunos con vista a que se trata de exclusivos de la federación; se determina simplemente el monto de los porcentajes que les corresponderán a las entidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicha Ley, en su artículo primero dispone; que "tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de organización y funcionamiento."

En el mencionado cuerpo jurídico se determinan los rubros en que se divide el concepto de participación, a saber:

El Fondo General de Participaciones, que se integra con el 13% de los ingresos anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería más 0.5%

El 80% de las recaudaciones que se obtengan en los Estados por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos cuando colaboren en su recaudación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fondo Financiero Complementario, que se integra con el 0.50% de los ingresos totales anuales, que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones, 50% de los productos que obtenga la federación por la explotación de bienes o bosques que las leyes definan como nacionales que se encuentran dentro de las entidades.

Las pertenecientes al Ramo XXVI para el Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, a través de este programa se busca fomentar el empleo en las áreas del municipio con mayor índice de marginación y pobreza; El Ramo XXXIII de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y los Municipios; El Fondo para la Infraestructura Social Municipal, destinado a cubrir aspectos de urbanización, alumbrado público, infraestructura educativa, proyectos productivos, entre otros y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, que atiende la capacitación y equipamiento del personal, así como la construcción y mantenimiento de instalaciones, oficinas y de todo lo relacionado a la seguridad pública.

La Ley de coordinación fiscal, se encarga también de establecer los criterios objetivos según los cuales las legislaturas de los estados deben hacer entrega de las participaciones y los plazos para ello:

"Artículo 6. Las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los fondos generales y financiero complementario de participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirlas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la federación hará entrega directa a los municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado previa opinión de la Comisión permanente de funcionarios fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones...⁹⁰.

La Ley que establece las bases, montos y plazos para el pago de participaciones federales a los municipios del Estado de Guerrero, al respecto, en su primer artículo nos dice que:

"Los municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al Estado del Fondo General de Participaciones; cada municipio recibirá anualmente hasta un monto igual al que le hubiere correspondido el año inmediato anterior; en forma adicional recibirá la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje que se obtenga del Fondo General de Participaciones para el año que se haga el cálculo con respecto al año inmediato anterior".⁹¹.

⁹⁰ ARTEAGA NAVA, Elizur. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. Volumen 2. México. D.F. 1997. p. 67.

⁹¹ Ley Número 124 que establece las bases, montos y plazos para el pago de participaciones federales a los municipios del Estado de Guerrero. Periodico Oficial No. 103. Año LXV. 25 de Diciembre de 1984.

6.9 Estado de los Servicios Públicos en el Municipio de Acapulco de Juárez. Guerrero.

La notoria incapacidad económica de los ayuntamientos hacen casi imposible que la totalidad de la población disfrute los servicios públicos y que éstos sean administrados eficazmente; Por ello tengo la preocupación persistente por lograr alcanzar que el municipio de Acapulco y los demás del país, siendo la base de nuestro sistema político y social, emerjan como lugares en donde los habitantes puedan convivir en armonía, puntualizándose en la obligatoriedad de proporcionar los servicios públicos a los habitantes de su municipalidad, además de privilegiar su cumplimiento, por sobre todas las obras que estén contempladas, para ser efectuadas por un ayuntamiento.

En materia de servicios públicos, de acuerdo con el último censo levantado por el INEGI, de 1995, en Acapulco, del total de las 153 mil 380 viviendas particulares, 66 mil 943 disponen de agua entubada; 42 mil 477, fuera de la vivienda; dentro del terreno, seis mil 373 utilizan hidrantes, y 37 mil 410 no disponen de este servicio.

En cuanto al servicio de energía eléctrica, 150 mil viviendas disponen de este servicio, y dos mil 594, no; Solo el 50 por ciento de la población cuenta con drenaje, la mitad continúa a la espera de la introducción de una red⁹².

Los servicios que más preocupan a la población son los que se relacionan con la seguridad pública, escuelas, jardines y parques públicos, alumbrado, vías públicas acorde con él con la cantidad de personas que necesitan trasladarse de su domicilio a los centros de trabajo y viceversa, mantenimiento y limpieza de calles, recolección de basura, agua potable, drenaje, panteones y mercados.

En términos generales, los ayuntamientos evaden el cumplimiento de su obligación de prestar los ocho servicios públicos definidos como tales por la Constitución, señalando su insuficiente capacidad financiera. Si bien se observan severas restricciones en la inmensa máquina de la hacienda municipal, los ayuntamientos muchas veces no agotan los recursos señalados en la propia constitución en cuanto a la asociación entre municipios o la prestación concurrente por parte del estado. En el municipio existen comunidades con alto grado de

⁹² Informa INEGI. 1995.

marginación, que carecan de servicios básicos ocasionado en gran parte por la dispersión de los centros de población y lo accidentado de la topografía, representando ello un serio obstáculo para dotarlos de los servicios de primera necesidad.

Por lo que se considera que es necesario formular estrategias integrales que contemplen la promoción y el desarrollo de los centros de población que ofrezcan atractivos para agrupar a los grupos geográficamente dispersos, y así de ésta forma poder revertir la situación que predomina en gran parte del territorio municipal.

Para ello, es importante alcanzar y consolidar una hacienda municipal sana que permita el funcionamiento eficaz y eficiente de los servicios públicos, y ésto sería posible invirtiendo el sistema fiscal mexicano y que fuera el ayuntamiento el principal ente recolector de impuestos; ello no estrangularía a la entidad o a la federación, porque los municipios estarían bien atendidos y por ende se tendría una nación bien desarrollada, estableciendo que se otorgue al ayuntamiento el 30 por ciento de las atribuciones fiscales, el 20 por ciento al Estado y 50 a la federación. Con ello se pretende que el municipio cobre todos los impuestos para que éste sea el que entregue la parte respectiva a las otras dos instancias, y no mande todo al centro y el dinero se regrese

desgastado, jinetado y devaluado; los impuestos que en el se generan se van a otros niveles de gobierno y solo se les devuelve una mínima parte.

Por lo que a continuación expongo de manera particular, el estado de cada uno de los servicios públicos enumerados por la fracción tercera del artículo 115 de la Carta Magna, en lo que respecta al Municipio de Acapulco de Juárez. Guerrero:

a). Agua Potable.

En el municipio de Acapulco el 71. 3% de las viviendas tienen agua entubada, el 62. 1% tiene drenaje y existen 13 plantas de tratamiento de aguas residuales privadas y 12 públicas⁹³.

Aunado al problema de los cobros por servicio de agua, sin que ésta llegue a las viviendas y el ocasionado por las obras inconclusas, zanjas abiertas y pavimento sin colocar; se encuentra el drenaje sanitario, éste dada la topografía accidentada del terreno, representa para la autoridad municipal un punto neurálgico, ya que es frecuente y en algunos casos perpetuo, el desbordamiento de aguas

⁹³ Informe INEGI, 1995.

negras, provocando molestias e infecciones en la población, sobre todo en las colonias populares que rodean la ciudad.

Las plantas tratadoras de aguas negras en su funcionamiento son deficientes, de las doce existentes solo funcionan cuatro y no al 100%, citaremos como ejemplo la de Aguas Blancas, que contamina ambientalmente la zona de la colonia de ese nombre, el fraccionamiento Carabali y barrio de la Fabrica; la que se encuentra ubicada en la unidad habitacional "El Coloso", que anega de aguas fétidas al ejido de Cayaco; y la de Puerto Marqués, en todos los casos por mal funcionamiento, ocasionando con ello que las áreas cercanas sean inundadas de malos olores⁹⁴.

Hoy es notorio el deterioro del entorno ecológico que sufre Acapulco por efecto de las aguas negras, la basura acumulada en los canales y los detritus que desembocan en la bahía, en tanto que las plantas de tratamiento no funcionan como debieran. Solo el hotel Acapulco Princess tiene planta que la utiliza para regar su campo de golf y sus jardines. El resto de los hoteles no reciclan sus aguas y las vierten a la bahía.

⁹⁴ Diario Novedades de Acapulco. Enero 17, 2000. p. 1A.

El crecimiento anárquico de la mancha urbana rebasó la ampliación de las redes de agua potable y construcción de sistemas de alcantarillado sanitario y colectores sanitarios, puesto que las colonias populares no alcanzan, en su mayor parte, ese beneficio.

b). Alumbrado Público.

Dentro de los muchos problemas urbanos de que adolece Acapulco, está la falta de alumbrado público en bastantes zonas, tanto las cercanas al centro de la ciudad, como las muy alejadas, favoreciendo con ello la desconfianza y la inseguridad, debido principalmente a la falta de recursos económicos de la administración municipal, para la contratación de recursos humanos y adquisición de los materiales y equipos necesarios que les permitan cubrir las exigencias del servicio, incrementadas de manera importante por los asentamientos irregulares, que proliferan en el municipio⁸⁵.

⁸⁵ Diario Novedades de Acapulco, Marzo 6, 2000. P. 5A

La función primordial de este servicio es proporcionar a las personas seguridad, situación que en las diferentes áreas de la ciudad no se logra y en la mayoría de los casos es nula, provocando temor en la población. Por lo que, la administración municipal se dedica a realizar trabajos de reparación, mantenimiento y conservación en la medida de sus posibilidades; de las escasas luminarias instaladas con anterioridad⁹⁶.

c). Limpia.

El servicio de limpieza de la ciudad requiere de un tratamiento más equitativo, eficiente y moderno. El cobro por la recolección de la basura, resulta insultante para la población de las colonias marginadas, a quienes no les alcanza ni para alimentarse.

La recaudación por concepto de agua y limpieza comúnmente originan rezagos en los pagos por lo oneroso que resultan; la ciudadanía cuestiona a la administración municipal, por lo caro e ineficientes, ya que la basura que la ciudad produce incrementa la

⁹⁶ Archivo de la Dirección de Servicios Públicos Municipales. H. Ayuntamiento del Municipio de Acapulco, Gro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contaminación de los arroyos y bahía del puerto; en las unidades habitacionales de la ciudad, el problema es añejo, toda vez que día con día el número de los tiraderos clandestinos de basura va en aumento, invadiendo banquetas, áreas verdes y calles principales; la falta del servicio de limpia se deja ver en todo momento, pues no existen contenedores que reciban las toneladas de deshechos que se acumulan en cualquier lugar.

Actualmente el servicio de limpia es proporcionado por la Dirección de Saneamiento Básico Municipal y la empresa denominada "Servicio de Tecnología Ambiental S. A. De C. V.", correspondiéndole a ésta la recolección de basura en la parte urbana, domiciliar, y todas las colonias del anfiteatro; por su parte Saneamiento Básico lo hace a partir de la colonia Francisco Villa en la parte alta hasta bajar a La Cima, Emiliano Zapata, Renacimiento, Coloso y el área suburbana como lo es Xaltianguis, el Treinta, el Kilometro 21, Tres Palos, Cayaco y toda el área del Polígono "D"⁹⁷.

En la ciudad se recolectan en promedio 650 toneladas, de basura diariamente, laborando 898 empleados, 47 camiones de volteo, con

⁹⁷ Archivo de la Dirección de Servicios Públicos Municipales. H. Ayuntamiento del Municipio de Acapulco, Gro. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

capacidad de una tonelada; 7 tubulares; 14 rectangulares, 1 camioneta de volteo y 4 camionetas remolques de la oficina municipal y por su parte, la empresa privada lo hace con 20 camiones rectangulares con capacidad de 10 toneladas cada uno; haciendo un total de 93 camiones de diferentes tipos y tonelaje con capacidad de acarreo para 250 toneladas de basura, teniendo un déficit notorio de 400 toneladas de basura dispersas por la ciudad⁹⁸.

La solución es dividir en sectores la ciudad y concesionar el servicio a compañías de limpieza locales que tuvieran capacidad financiera y equipo para realizar en forma optima el trabajo.

d). Mercados y Centrales de Abasto

Existen en la ciudad 103 mercados, los más importantes son: El Central, la Laja, Parazal, María de la O, Hogar Moderno, 20 de noviembre, Emiliano Zapata, 4 de marzo, Manuel Meza, la Parota, Francisco I. Madero, La Amistad, 25 de septiembre, Ricardo Flores Magón, Caleta, Caletilla y Constituyentes⁹⁹.

⁹⁸ Diario Novedades de Acapulco. Mayo 31, 2000. p. 5A.

⁹⁹ Archivo de la Dirección de Servicios Públicos Municipales. H. Ayuntamiento del Municipio de Acapulco, Gro. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Central, que es el más grande, ubicado entre las avenidas Durango; Diego Hurtado de Mendoza y Vallarta, representa la falta de planeación, ya que no se tomó en cuenta el crecimiento de la ciudad, actualmente es un verdadero foco de infección, por la falta de higiene que priva en ese lugar, donde la población tiene que acudir para adquirir sus alimentos. Además de padecer la insalubridad, se tiene la falta de seguridad para los consumidores, por los constantes robos de que son objeto por las bandas y pandillas de asaltantes que proliferan en el área.

Con más de 28 años de su apertura el mercado central se identifica como uno de los principales puntos negros de la ciudad, a pesar de los esfuerzos hechos por administraciones pasadas, a la fecha luce un estado pésimo, pues está convertido en basurero gigantesco¹⁰⁰.

La problemática de esa zona comercial es muy compleja, en ella inciden intereses de tipo económico y político, por la disputa de los pocos espacios disponibles al aumentar el número de personas que deciden buscar alivio a su mala situación económica, dedicándose al

¹⁰⁰ Diario Novedades de Acapulco. Mayo 29, 2000. P. 1.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comercio informal como forma de vida provocando la invasión de las calles adyacentes, colapsando la circulación peatonal y vehicular de esa área.

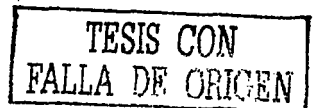
Las soluciones es ampliar los mercados ya existentes, y la apertura de mercados de zona por giro comercial o especialidad, como por ejemplo: Mercado de mariscos, Mercado de abarrotes, Mercado de ropa.

e). Panteones.

De los que operan actualmente solo el de Las Cruces es de administración municipal, el cual se encuentra saturado, desde hace algunos años, y otro de propiedad privada¹⁰¹.

El estado actual del Panteón Municipal es deplorable, debido a la falta de mantenimiento así como por la saturación de los espacios, lo que ocasiona molestias e inconformidad en contra de la autoridad, a las personas que acuden a ese lugar para visitar a sus familiares.

¹⁰¹ Diario Novedades de Acapulco, mayo 11, 2000, p. 4A



En época de lluvias, resulta intransitable, toda vez que se encuentra ubicado entre las márgenes de dos arroyos, de considerable caudal que derriba la barda perimetral inundando y llenando de lodo y piedras ese lugar.

Construido entre los años de 1945 y 1946 por el Consejo Municipal bajo la responsabilidad en aquél entonces de José Ventura Neri e inaugurado por el Gobernador del Estado, Baltazar R. Leyva Mancilla, el cementerio más grande de la ciudad que ocupa 85 hectáreas, resulta hoy, en estos días insuficiente e inapropiado; se calcula que están sepultados en su interior 150 mil cuerpos¹⁰².

f). Rastros.

El servicio público de rastros no existe, de manera oficial, en el municipio, sino que esta importante actividad, para la salud pública y la vida humana, es realizada en forma irregular funcionando sin supervisión sanitaria, al no contar con un matadero donde se respeten las normas de higiene en el manejo para los productos de consumo

¹⁰² Archivo. Dirección de Servicios Públicos Municipales. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

humano. En el Municipio de Acapulco, funcionaban hasta hace poco dos rastros, a saber:

El de "La Sabana" y El TIF, (Tipo Inspección Federal), en Ciudad Renacimiento.

El primero de los nombrados, inicia formalmente sus operaciones, en marzo de 1982, bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado, trasladada posteriormente al municipio en 1987.

Estado actual: Clausurado, a partir del 8 de noviembre de 1997.

Por lo que respecta al rastro TIF, (Tipo Inspección Federal), éste fue transferido al municipio en 1987.

Estado actual: Clausurado definitivamente el 5 de enero del 2000, después de cuarenta días de huelga.

Ambos rastros surtían de 500 puercos y 300 reses por día, a la ciudad. Poco tiempo después de que el rastro de La Sabana fuese clausurado, el sábado 8 de noviembre de 1997, debido a que el Comité de Emergencia Sanitaria --uno de los organismos creados para ayudar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a la ciudad a superar la emergencia provocada por el huracán "Paulina"- dictaminó que su insalubridad podía, eventualmente, convertirse en un factor de peligro para la salud de la población de Acapulco, amenazada en esas fechas por epidemias de enfermedades infecciosas derivadas de los efectos del meteoro; ese establecimiento y el rastro Tipo Inspección Federal (TIF) de Ciudad Renacimiento, fueron sometidos a un minucioso estudio por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Los resultados de la pesquisa fueron concluyentes.

Tanto que el viejo matadero de La Sabana tuvo que ser clausurado definitivamente, mientras que el otro fue objeto de agudas observaciones —como que su capacidad instalada se utilizaba entre 30 y 40 por ciento, por lo que podía absorber la carga de trabajo que liberó el rastro fuera de operación- y de varias recomendaciones, entre las que pueden señalarse que éste debía contar con un horno incinerador, una planta de tratamiento de aguas residuales, bebederos, comederos y corrales para animales sospechosos de padecer alguna enfermedad. Estas sugerencias fueron ignoradas.¹⁰³

¹⁰³ Archivo. Dirección de Servicios Públicos Municipales. 1999

Además de convertirse en motivo de imitación vecinal, contaminación ambiental y de disputa laboral, por la falta de higiene en el sacrificio del ganado y los deshechos generados con motivo de esa actividad; además de la contratación de personal, en número mayor al requerido para su funcionamiento, tuvo que ser también clausurado.

Las actividades del rastro frigorífico de Acapulco y municipal de La Sabana, fueron siempre subsidiados por el Estado, ya que éstos no alcanzaron la autosuficiencia, debido principalmente, a la persistencia de un alto nivel de sub ocupación de la capacidad instalada.

En la actualidad, el Municipio de Acapulco, no cuenta oficialmente, con el servicio de rastro, aunque éste continúa realizándose fuera de toda regulación sanitaria, de manera ilegal, dando lugar al peligro latente de epidemias. Existen aproximadamente 1400 rastros que funcionan sin autorización¹⁰⁴.

La solución es concesionar a empresarios locales, el servicio de rastro, ya que la administración municipal ha sido incapaz de poder desarrollar satisfactoriamente ésta importante actividad.

¹⁰⁴ Diario Novedades de Acapulco, junio 12, 2000. P. 7A.

g). Calles, parques y jardines.

Por lo que respecta a las calles, es evidente que las principales arterias de la ciudad se encuentran en un estado deplorable, tanto las avenidas: Constituyentes, Cuauhtémoc, Pie de la Cuesta, Ejido, Adolfo Ruiz Cortines, así como las calles del primer cuadro de la ciudad, calles internas de la colonia Progreso y el cruce del Cayaco, vía de comunicación con la Costa Chica, se encuentran con severos daños como es el hundimiento de la carpeta asfáltica, baches, cuarteaduras y fracturas, debido a la mala calidad del material o por no compactar debidamente el subsuelo. Tanto las calles de Mina o 5 de mayo o la calle del Parián se encuentran totalmente agrietadas

El crecimiento urbano en el puerto durante los últimos años no ha sido acompañado por la creación de parques y jardines; la ausencia u omisión en la planeación de anteriores administraciones, ha propiciado que gran parte de las más de 700 colonias existentes en Acapulco carezcan de ellos¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Diario Novedades de Acapulco. Marzo 20, 2000. P. 2A

El trabajo de riego de 2547.600 metros cuadrados de camellones y boulevares; y el barrido manual de 267,596 metros cuadrados para mantener limpia y embellecer la ciudad para proporcionarle a los habitantes un agradable impacto visual ha sido sustituido por el descuido en el que se mantienen los parques de la Iguana, de la Reyna, Manzanillo, el Zócalo, Paseo del Pescador, La Laja, el Malecón, Niños Héroes y la Quebrada, aunado a la falta de vigilancia policiaca contribuye a crear y fomentar un sentimiento contrario a las autoridades y algunos partidos políticos¹⁰⁶.

La solución es la colocación de concreto hidraulico en las calles y abrir nuevos espacios para parques y embellecer los jardines ya existentes, dándoles mantenimiento y vigilancia adecuada.

h). Seguridad Pública y Tránsito

Este importante servicio público, el Ayuntamiento de Acapulco lo proporciona a los habitantes de su localidad con: 1071 elementos de policía y transito, para el área urbana.

¹⁰⁶ Archivo. Dirección de Servicios Públicos Municipales. 1999.

De los que se destinan para la zona de la colonia Emiliano Zapata y Ciudad Renacimiento, la manera siguiente:

Cuatro patrullas y 30 elementos para el área de la colonia Emiliano Zapata y 30 colonias que la rodean

Cuatro patrullas y 75 elementos para Ciudad Renacimiento y 30 colonias que circundan esa área¹⁰⁷,

Sumando, un total de 105 elementos para 60 colonias donde habitan aproximadamente 27 mil personas, que están sumidas en la marginación y pobreza, común denominador de esos centros de población, y que enfrentan a la delincuencia a pesar de la falta de alumbrado público, y la tradicional falta de elementos materiales que dificultan y hacen más penosa su tarea.

En esa área se considera que habitan aproximadamente, calculando 300 familias por cada colonia, resultaría que tenemos una cifra de nueve mil familias y un promedio de 27 mil habitantes en esa zona, considerada como de alto índice de conflicto por la frecuencia con que se cometen conductas delictivas.

¹⁰⁷ Informes. Archivo de la Secretaría General del H. Ayuntamiento de Acapulco, Gro. 1999.

Con un parque vehicular compuesto de 56 unidades y 18 motocicletas, la ciudad de Acapulco, dividida para su vigilancia, en 11 sectores de atención, un salario mensual de 1800 pesos, para cada uno de los elementos, sin prestaciones sociales, la seguridad pública aparece como uno de los servicios públicos que los ayuntamientos prestan en forma deficiente¹⁰⁸.

Por lo que respecta al tráfico vehicular podemos decir que este es creciente, por las calles del puerto circulan 3200 taxis, mas de 800 destinados a las zonas suburbanas y 1200 autobuses y camiones urbanos, además de 2500 autos particulares, que al no contar la ciudad con una ingeniería vial adecuada protagonizan el caos cotidiano en las calles de la ciudad¹⁰⁹.

La solución es una mejor preparación técnica a los elementos de la corporación y el incremento en el número de sus efectivos a quienes deberá dotarse del equipo adecuado y de prestaciones sociales, que les permitan desarrollar su función con la eficacia requerida.

¹⁰⁸ Informes. Archivo de la Secretaría de Protección y Vialidad de Acapulco, Gro. 1999.

¹⁰⁹ Diario Novedades de Acapulco. Febrero 4, 2000. p. 1A

Conclusiones:

En términos generales la prestación de los servicios públicos en el municipio de Acapulco es deficiente y en algunos casos, nula, uno por uno lo hemos expuesto desde su origen hasta la actualidad, coincidiendo en todos los casos con una patética realidad, la deficiente y en la mayoría, ausencia de servicios.

Ello es explicable debido, como ya lo hemos mencionado, al vertiginoso y anárquico crecimiento de la población, situación que ha desbordado la capacidad de la autoridad para hacer frente a la prestación debida de los servicios públicos que la constitución señala; la población creció más rápido que los recursos; ésto manifestado, en su mayor parte, por la proliferación de asentamientos irregulares con resultados funestos que incluye la destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de delincuencia, robo de energía eléctrica, agua, entre otros.

Aunado ésto, además a las respuestas tardías, empíricas e improvisadas, que de antemano habían sido ya rebasadas por el crecimiento de los problemas que una ciudad tiene que enfrentar día a día, con dinamismo, como son: la inseguridad y de manera especial, los delitos patrimoniales, como el despojo que se ha convertido en una

plaga aparentemente incontrolable o como el robo simple o por asalto, los cuales han registrado índices importantes, la falta de agua potable, o de alumbrado público en las calles o de recolección de basura, en consecuencia, la actitud ha sido y es, de profundo rechazo social.

Estos problemas tomaron a la misma sociedad de improviso, sin preparación, de tal suerte que vastos sectores de la población padecen la falta de servicios públicos, ello adicionado con el desencanto y sentimiento de que las autoridades no han actuado.

El municipio debe ser base de la construcción del Estado aunque, para lograr su autonomía requiere de recursos propios, y para ello se debe realizar una reforma fiscal a fondo, en la que se establezca que los ayuntamientos, serán los principales recaudadores de impuestos.

Otro aspecto, es el de la participación ciudadana en la decisión colegiada con el ayuntamiento, para la satisfacción de sus necesidades, como resultado de consultas con los vecinos, y finalmente la decisión que tome esa instancia de gobierno sea con el fin de beneficiar a sus habitantes con la realización de programas de los servicios más requeridos. Por ello y en aras de una verdadera democracia, es importante que los regidores sean elegidos en forma directa por la

población del municipio, para que estos representen realmente a sus colonias, barrios, comisarias y delegaciones.

Se debe fortalecer la participación del ciudadano en todas sus expresiones, sin importar si es en forma independiente, sin partido o, a través de un partido político o asociación civil y aprovechar la cooperación de la comunidad en su conjunto, integrando a todos los sectores: Hombres, mujeres, jóvenes, niños, obreros, amas de casa, profesionistas, estableciendo convenios entre el municipio y grupos económicos, industriales, comerciales, organizaciones ciudadanas, asociaciones civiles no lucrativas y universidades; para lograr el desarrollo integral del municipio.

El ayuntamiento tiene la responsabilidad de tomar la iniciativa para proponer, orientar, gestionar e impulsar diferentes formas de dar solución a la problemática de cada parte del municipio, involucrando al ciudadano y a las organizaciones sociales.

Por ser los servicios públicos vitales para que todos los miembros de una comunidad puedan desarrollarse en forma armónica, es importante que nuestros municipios cuenten con la infraestructura necesaria para poder prestarlos; sabemos que la generación de la

mayoría de ellos, requieren de importantes obras materiales de las cuales adolecen.

De ahí que la reforma para que los municipios se constituyan en verdaderas células auto generadoras del desarrollo en el sistema federal, resulte positiva, aunque, sin embargo, no será suficiente conceder la obligatoriedad de la prestación de los servicios públicos, si no se les otorgan los recursos financieros y formas de captar más dinero, para crear la infraestructura adecuada y así poder prestarlos.

La administración pública moderna exige además de un manejo transparente del gasto, que los recursos sean destinados al logro de objetivos acordes con las demandas de la gente; que los fondos se apliquen escrupulosamente estableciendo una escala de prioridades ciudadanas; es necesario que los diferentes programas de gobierno se formulen y correspondan a las exigencias de la población.

La Ley de Ingresos debe ser elaborada teniendo como base un verdadero estudio de las necesidades del municipio, a fin de que la autoridad privilegie los problemas y carencias de la población del municipio, estableciendo programas y calendarios de los objetivos por alcanzar.

La recuperación de la confianza se logra al combatir —en serio— corrupción e impunidad, aunada al concepto de transparencia en el ejercicio presupuestal, y en ese aspecto el respeto a la Ley y a las demandas de la ciudadanía es vital; lo que la gente quiere, pide y desea, es ver que sus impuestos se destinen y se apliquen en obras y servicios que sean un verdadero beneficio para la comunidad.

La autoridad municipal debe ser creativa para que, con los recursos municipales, los beneficios y apoyos sociales lleguen directamente a estos sectores y margine a los líderes corruptos, haciendo realidad la construcción de un Estado fuerte y armónico, cuya base sea el ayuntamiento.

El factor humano constituye la parte total del éxito en las tareas gubernamentales. De nada o poco sirven los esfuerzos que en forma individual hacen los líderes, si sus subordinados son dueños de actitudes negativas.

El cambio de actitud permitirá dignificar al servicio público. Abrirá el paso a la profesionalización gubernamental y a la integración de funcionarios y empleados atentos, sencillos y eficientes en su trabajo;

personal honesto y orgulloso de colaborar en una moderna y trascendente administración gubernamental.

Por último y en referencia a la cuestión de los servicios públicos, se señala la necesidad de establecer la obligatoriedad, tratándose de los deberes inherentes al municipio, para que el cabildo, en formulación y en ejercicio del presupuesto de egresos, planifique su gasto, necesariamente en razón de los rubros que están consignados en el artículo 115 constitucional como obligatorios de los municipios; ésto es, los servicios públicos que están obligados a prestar. No debe ser posible la aplicación de recursos del erario público municipal en obras que no sean las propias de algunos de los servicios públicos de prestación señalados como obligatorios por la Carta Magna.

En virtud de lo anteriormente expuesto con base y fundamento de los elementos de convicción mismos que fueron analizados y razonados, me permito proponer las siguientes adiciones y reformas al:

**ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

TEXTO PROPUESTO

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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o por 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 período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. "Los síndicos y regidores deberán ser elegidos por los vecinos de la circunscripción territorial a la que pertenezcan y representarán a éstos".

Las legislaturas locales, "previa consulta a los ciudadanos de los municipios", 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 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 "con estricto apego al párrafo anterior" o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare "sin justificación", de desempeñar su cargo, "por ausentarse más de tres días de su municipio, sin autorización del ayuntamiento; y de cinco días sin la del Congreso local", será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

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

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

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

- a) Agua Potable.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.

- d) **Mercados y Centrales de Abastos.**
- e) **Panteones.**
- f) **Rastro.**
- g) **Calles, Parques y Jardines.**
- h) **Seguridad Pública y Transito; e**
- i) **Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

"La prestación de los servicios públicos enumerados en los incisos anteriores será obligatoria y los ayuntamientos no atenderán otro tipo de servicios, mientras no sean satisfechos en su totalidad los mencionados".

Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda "y la obtención de infraestructura para ello".

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 "en forma directa" las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que "anualmente determinen ambos".
- 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 o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles "y un estudio de necesidades del Municipio, estableciendo planes, programas y calendarios de los objetivos por alcanzar estableciendo una escala de prioridades ciudadanas".

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y

participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

- VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a Ley federal de la materia;

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

- VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

IX.- Derogada.

X.- Derogada.

**Relación de adiciones y reformas al Artículo 115 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Fracción Primera

Segundo párrafo, al final se agrega:

"... Los síndicos y regidores deberán ser elegidos por los vecinos de la circunscripción territorial a la que pertenezcan y representarán a éstos."

Tercer Párrafo se agrega al principio:

"..., previa consulta a los ciudadanos de los municipios, ..."

Cuarto párrafo se agrega al principio:

"...con estricto apego al párrafo anterior..."

Quinto párrafo se agrega al principio:

"... sin justificación, ..."

Y se establece un término para las ausencias:

"... por ausentarse más de tres días de su Municipio, sin autorización del Ayuntamiento; y cinco días sin la del Congreso local, ..."

Fracción Tercera

Primer párrafo se agrega al final:

"La prestación de los servicios públicos enumerados en los incisos anteriores será obligatoria y los ayuntamientos no atenderán otro tipo de servicios, mientras no sean satisfechos en su totalidad los mencionados."

Segundo Párrafo se agrega al final:

"Y la obtención de infraestructura adecuada para poder prestarlos".

Fracción Cuarta

Inciso a). se agrega al principio:

"... en forma directa ..."

Inciso b). Se agrega al final:

"que anualmente determinen ambos"

Séptimo párrafo se agrega:

"Y un estudio de necesidades del municipio, estableciendo programas y calendarios de los objetivos para alcanzar estableciendo una escala de prioridades ciudadanas".

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acapulco en la Historia y en la Leyenda. Vito Alessio Robles. Ediciones Municipales. Acapulco. Gro. 1987.
- 2.- Acapulco. La Ciudad de las Naos de Oriente y de las Sirenas Modernas. Tomas Oteiza Iriarte. Editorial Diana. México. D. F. 1973. Primera Edición.
- 3.- Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Año I. No. 3. Noviembre- Diciembre de 1997.
- 4.- Bando de Policía y Buen Gobierno. Gaceta Municipal. Acapulco. Gro. 1991.
- 5.- Breve Historia de la Revolución Mexicana. Jesús Silva Herzog. Fondo de Cultura Económica. S. A. México. D. F. 1980.
- 6.- Cartas de Relación. Hernán Cortés. Editores Mexicanos Unidos. México. 1992. 3ª Reimpresión.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. 1997.
- 8.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Anaya Editores. S. A. México. D. F. 1994.
- 9.- Cuaderno Estadístico Municipal. Acapulco de Juárez. Estado de Guerrero. Edición 1994. INEGI.
- 10.- Cuaderno Estadístico Municipal. Acapulco de Juárez. Estado de Guerrero. Edición 1997. INEGI.
- 11.- De gobierno y administración municipal en México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México D. F. 1993.
- 12.- Democracia Participativa Municipal. (Instituciones de Participación Ciudadana en la Vida Municipal). José Garza Grimaldo. H. Ayuntamiento Constitucional de Chilpancingo. Gro. Universidad Autónoma de Guerrero. 1990.

- 13.- **Derecho Administrativo.** Gabino Fraga. Editorial Porrúa. S. A. México. D. F. 1992.
- 14.- **Derecho Administrativo.** Primer Curso. Rafael I. Martínez Morales. Colección Textos Jurídicos Universitarios. HARLA. México. D. F. 1991.
- 15.- **Derecho Administrativo.** Rafael I. Martínez Morales. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. HARLA. México. D. F. 1997.
- 16.- **Derecho Agrario.** Antonio de Ibarrola. Editorial Porrúa S. A. México D. F. 1975.
- 17.- **Derecho Constitucional.** Elizur Arteaga Nava. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 2. HARLA. México. D. F. 1997.
- 18.- **Derecho Constitucional Estatal.** Elizur Arteaga Nava. Editorial Porrúa. S. A. 1998.
- 19.- **Derecho Constitucional Mexicano.** Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. S. A. México. D. F. 1992.
- 20.- **Derecho Constitucional Mexicano.** Ignacio Burgoa Orihuela. Editorial Porrúa. S. A. México D. F. 1973.
- 21.- **Discursos, Memorias e Informes.** Miguel Ramos Arizpe. Imprenta Universitaria. México. 1942.
- 22.- **El Ejido y su Reforma Constitucional.** Ruben Delgado Moya y María de los Angeles Hidalgo Zepeda. Editorial PAC. S. A. De C. V. México D. F. 1993.
- 23.- **El Municipio, su evolución institucional.** Moises Ochoa Campos. Colección de Cultura Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. 1981.
- 24.- **El Municipio del Estado de Guerrero.** Prontuario de Disposiciones Jurídicas. Mario Ruiz Massieu. Instituto Nacional de Administración Pública. Chilpancingo. Guerrero. 1981-1987.

- 25.- Enciclopedia de México. José Rogelio Alvarez. Editorial Grafos y Puntos. S. A. de C. V. México D. F. 1977.
- 26.- Ensayos Ideas y Retratos. José María Luis Mora. Universidad Nacional Autónoma de México. 1964.
- 27.- El Problema Municipal Mexicano. J. Jesús Castorena. BANOBRAS. Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano. Primera Edición 1926. Reedición 1982.
- 28.- Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios. José Francisco Ruiz Massieu. Editorial Porrúa. S. A. México 1986.
- 29.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. 1986
- 30.- Guerrero. Análisis de un Estado Problema. Moisés Ochoa Campos. Editorial F. Trillas. S. A. México. 1964.
- 31.- Guerrero. Perfil Sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI.
- 32.- Guerrero. Resultados Definitivos. Datos por Localidad. (Integración Territorial). XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI.
- 33.- Historia de las Constituciones Mexicanas. Emilio O. Rabasa. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990.
- 34.- Historia y Destino del Municipio en México. Florencio Barrera Fuentes. U. N. A. M. México. D. F. 1950.
- 35.- Historia del Municipio en México. Centro de Estudios Municipales. México D. F. 1985.
- 36.- Historia de México. Amalia López Reyes y José Manuel Lozano Fuentes. Compañía Editorial Continental S. A. De C. V. México D. F. 1995.
- 37.- Historia de México. Síntesis. C. Gonzalez Blackaller y L. Guevara Ramírez. Editorial Herrero S. A. México D. F. 1971.

- 38.- **Historia de México.** Alfonso Toro. Editorial Patria. México. D. F. 1967.
- 39.- **Introducción al Estudio del Derecho,** Eduardo García Máynez. Editorial Porrúa. S. A. 1969.
- 40.- **La Conquista de México.** Fernando Orozco Linares. Panorama Editorial S. A. México. D. F. 1987.
- 41.- **La Constitución Federal de 1824.** Carlos J. Sierra, Rogelio Martínez Vera. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. 1974
- 42.- **La Organización Política en México.** Luis de la Hidalga. México. D. F. 1987.
- 43.- **La Reforma Municipal.** Moisés Ochoa Campos. Editorial Porrúa S. A. 1968.
- 44.- **La vida cotidiana de los Aztecas.** Jacques Soustelle. Fondo de Cultura Económica. México D. F. 1972.
- 45.- **Ley Orgánica del Municipio Libre No. 364.** Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Poder Ejecutivo. Coordinación de Fortalecimiento Municipal. 1993.
- 46.- **Leyes Fundamentales de México. 1808-1983.** Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. S. A. 1983.
- 47.- **Ley Número 51. Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero.** H. Congreso del Estado de Guerrero. 1976.
- 48.- **Ley Número 124 que establece las Bases, Montos y Plazos para el pago de Participaciones Federales a los Municipios.** Periódico Oficial No. 103, Año LXV. 25 de diciembre de 1984. Quincuagésima Primer Legislatura del Estado de Guerrero.
- 49.- **Marco Geográfico de Acapulco.** Alejandro Martínez Carbajal. Cronista Asesor de la Ciudad de Acapulco. 1992.
- 50.- **Marco Jurídico y Reglamentación Municipal.** Guía Técnica 2.

- 51.- **México a través de los Siglos. Volumen II. Editorial Océano de México. S. A. de C. V. México. D. F. 1996. P. 471.**
- 52.- **Miguel Alemán y Acapulco. Carlos E. Adame. Cronista Municipal. Editorial Municipal. Acapulco. Guerrero. 1983.**
- 53.- **Pequeño LAROUSSE Ilustrado. Ramón García Pelayo. Ediciones Larousse. México D. F. 1985.**
- 54.- **Plan Municipal de Desarrollo 1990-1993. H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez. Gro.**
- 55.- **Plan Municipal de Desarrollo 1993-1996. H. Ayuntamiento de Coyuca de Benítez. Gro.**
- 56.- **Plan Municipal de Desarrollo 1996-1999. Municipio de Acapulco.**
- 57.- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 58.- **Reflexiones sobre el Municipio. Nicolás Salinas Sotelo. Talleres de la U. A. G. México. 1971.**
- 59.- **Reglamento Interior para las Sesiones de Cabildo. Gaceta Municipal. H. Ayuntamiento de Acapulco. Gro. 1998.**
- 60.- **Título de Ciudad otorgado a Acapulco. Carlos E. Adame. Cronista de la Ciudad. Edición Municipal. 1982.**
- 61.- **Tratado Elemental de Derecho Romano. Eugene Petit. Editorial Nacional. México D. F. 1969.**
- 62.- **Visión de los Vencidos. U. N. A. M. Biblioteca del Estudiante Universitario. México 20 D. F. 1971.**
- 63.- **YOPI Del Estado de Guerrero. Instituto Guerrerense de la Cultura. Subdirección de Investigación. 1987.**