

CAPITULO 4

EVOLUCION HISTORICO JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

El municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de sus habitantes. El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que ésta debe participar en la administración, debido a que el municipio no es una especie de “poder soberano” dentro de un estado, sino que es una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

Durante este capítulo se verán los antecedentes históricos de la instauración del municipio en México. Fue a partir del año de 1519, con la llegada de Hernán Cortés a tierras del México prehispánico, y durante los siguientes tres siglos, cuando el municipio en México adquiere rasgos y personalidad propia, con la influencia marcada del sistema municipal español.

4.1 LA FIGURA MUNICIPAL EN LA ERA PREHISPÁNICA

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. Por eso se puede

decir que el antecedente principal de la figura del municipio en la historia prehispánica lo fue el *Calpulli*, que consistía en una agrupación de familias con conexión consanguínea entre ellas, y consistió en la célula primaria del México precolombino.

El calpulli, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, por lo que se consideraba una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Además el calpulli consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera.

4.1.1 EL TLATOANI

El gobierno del calpulli esta constituido por un consejo de jefes, que integraban los hombres más ancianos de cada familia, siendo el representado de ellos el *Tlatoani*. La designación de éste era por elección en una asamblea donde participaban los ciudadanos más representativos de la estructura gubernativa del calpulli, que por lo general eran familiares, la mayoría de ellos, del tlatoani.¹

El calpulli fue la principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexicana, siendo una figura aplicada en la ciudad de Tenochtitlán. El tlatoani fue considerado legislador, juez, jefe militar, y que además poseía cualidades divinas. Este personaje concentraba el máximo poder del gobierno de Tenochtitlán. Tenían facultades

¹ Víctor Manuel Comsille C., *ABC del municipio*, En la Revista “Contaduría y Administración”, Facultad de Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mayo-Junio de 1989, Número 60, México, pp. 17.

para crear las leyes, para designar a la mayoría de los funcionarios y administraba a la ciudad.

El tlatoani, que también era llamado entre la sociedad mexicana como “el gobernante supremo”, se auxiliaba en labores específicas a través de consejos de cuerpos colegiados. El consejo que mayor influencia tenía era el *Tlatocan*, el cual estaba formado por cuatro nobles o *Pipiltin*, quienes fungían como jueces de la más elevada jerarquía. Su opinión era de vital importancia en asuntos difíciles o complicados. Actuaban además como electores, y se les consideraba como posibles sucesores en caso de fallecimiento el tlatoani.²

4.1.2 LA ORGANIZACIÓN DEL CALPULLI

Así tenemos que el *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, en el cual las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Su organización fue la siguiente:³

- a) El *tecuhtli*, quien era responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los *tequitlatos*, quienes dirigían los trabajos comunales.
- c) Los *calpizques*, quienes recaudaban los tributos.
- d) Los *tlacuilos*, quienes eran los cronistas de la época.

² Víctor Manuel Comsille C., *Op. Cit.*, p. 18.

³

e) Los sacerdotes y médicos hechiceros, quienes estaban al cuidado del calpulli.

4.2 PRIMEROS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

4.2.1 VERACRUZ

Con la llegada de los españoles a tierras del México prehispánico, se dio una coexistencia del municipio español con el municipio autóctono, lo cual dio al sistema municipal mexicano. Los primeros ayuntamientos mexicanos se ocuparon preferentemente de dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles.⁴

El municipio en México confirmó su existencia y prolongó su desarrollo gracias a las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, aprobadas el 13 de junio de 1573, en ellas se encuentran las normas relativas al descubrimiento, población y pacificación de las Indias, lo que propició que se instaurase definitivamente el municipio en la Nueva España con las características del municipio español.⁵

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la

⁴ José Guillermo Vallarta Plata, *El municipio en México*.

⁵ *Antecedentes de las Ordenanzas de Felipe II en la ciudad de Sevilla*, Archivo General de Indias, Libro General de las cosas que se despachan de oficio, 16 de septiembre de 1562, pp. 67-93,. En: José Guillermo Vallarta Plata, *Op. Cit.*

Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano. En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona.

Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o consejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- a) Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- b) Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- c) Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos). Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta de España recoge tres corrientes que son: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*. Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial. Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

Víctor Manuel Consille afirma que la procedencia del nombre del primer municipio de la Nueva España, Villa Rica de la Vera Cruz, es por la llegada de Chalchiuhcuecan el jueves de la cena, al desembarco en viernes Santo de la Cruz, y por la expresión de uno de los capitanes de Hernán Cortés, de que observara las ricas tierras y las gobernara.

Su inmensa capacidad de adaptación, su ilimitada ambición, la asombrosa agilidad mental y la habilidad que le caracterizaron a Cortés, aunado a la experiencia como alcalde de la Villa de Baracoa, hoy Santiago de Cuba, y del enorme temor de ser aprisionado y ejecutado, fue lo que le indujo a tomar la resolución de fundar la institución

que le diera legalidad y legitimidad para emprender la conquista del territorio indígena prehispánico.⁶

Para que quedara instalado el municipio, fue necesario que se levantaran enramadas para simular casas, marcar la plaza pública, erigir una picota y colocar la horca. El Primer Ayuntamiento de la América Continental quedó integrado de la siguiente forma:

- | | |
|--------------------------------|------------------------|
| - Alcaldes Ordinarios: | - Alférez Real: |
| Alfonso Hernández Portocarrero | Corral |
| Francisco de Montejo | - Procurador: |
| - Regidores: | Álvarez Chico |
| Alonso de Ávila | - Tesorero: |
| Pedro de Alvarado | Gonzalo Mejía |
| Diego de Alvarado | - Contador: |
| Gonzalo de Sandoval | Alonso de Ávila |
| - Alguacil Mayor: | - Alguaciles del Real: |
| Juan de Escalante | Ochoa |
| - Capitán de Entradas: | Alonso de Romero |
| Pedro de Alvarado | - Escribano: |
| - Maestro de Campo: | Diego de Godoy |
| Cristóbal de Olid | |

⁶ Víctor Manuel Comsille C., *Op. Cit.*, p. 19.

Todos los que conformaron el cuerpo colegiado eran de las gentes más allegadas a Hernán Cortés. En sesión celebrada en Cabildo, se le hizo llamar para designarlo, en representación del monarca, Capitán General de Ejército y Justicia Mayor, pero era imperativo que renunciara al cargo que le había conferido el gobernador de Cuba. Ante los mismos miembros del Cabildo presentó su dimisión del puesto que venía desempeñando, se le aceptó y su nombramiento tuvo validez.

La instauración de la municipalidad fue motivo suficiente para que Hernán Cortés, con el puesto que ostentaba, invocando siempre el soberano español y en representación de él, se convirtió en furibundo defensor del ayuntamiento y de su comunidad, así como para continuar explotando y poblando el suelo indígena. Posteriormente, a semejanza del primer municipio, se fueron creando otros por todo el territorio azteca, que posteriormente sería la Nueva España.

4.2.2 TEPEACA (VILLA SEGURA DE LA FRONTERA)

El primer municipio que se fundó en México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, por Hernán Cortés. Después se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Después que Hernán Cortés y sus hombres fueron vencidos en la famosa batalla denominada de “la Noche Triste”, comenzaron a

realizar preparativos para liquidar la resistencia de los mexicas en Tenochtitlan. Así se organizó una campaña para dominar a las tropas mexicas de la población de Tepeaca, donde Cortés fundó la población de Villa Segura de la Frontera, el 4 de septiembre de 1520.

La población de Tepeaca (Villa Segura de la Frontera) es la que se considera la segunda ciudad española que se fundó en México y es el primer ayuntamiento oficial. Esto sucedió así porque, en el trayecto hacia la capital mexicana de Tenochtitlan, Tepeaca era una región estratégica debido a que se hallaba en medio de los dos caminos hacia el centro y no se encontraba lejos de los tlaxcaltecas, quienes ya estaban aliados con los españoles.

Así fue montado el ayuntamiento en 1520, el cual promulga las primeras leyes, entre las cuales estaba la esclavitud de los indígenas, marcándolos como a las reses, con una letra “G”. Es también aquí donde Cortés escribe la *segunda carta de relación* al rey de España, pidiéndole, entre otras cosas, que nombre las nuevas tierras como “La Nueva España del Mar Océano”.

4.3 MUNICIPIO EN EL VIRREINATO

Después de la consumación de la Conquista, el municipio en la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las

nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio un baluarte y forma primigenia de organización política. El modelo de municipio implantado en México durante la Colonia había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en los campos de Villalar en abril de 1521, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal.

Esto ocasionó que en todo el imperio colonial español la burocracia real se impusiera sobre los impulsos de autonomía de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.⁷

En el régimen municipal hispano, las funciones municipales eran judiciales y administrativas pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización, cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias.

Entre las funciones administrativas se encontraban: el cuidado de las obras públicas que se decretaran, como las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del *fiel ejecutor* la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aun en tierras de señorío

⁷ Lorenzo Meyer, *El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades*, p. 254.

después de levantadas las cosechas; el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicaran al mejor postor; los derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo entre tanto. Los puentes y caminos debían hacerse a costa de los que recibieran beneficio de ellos, y en donde residiera la audiencia al presidente tocaba disponer de las obras públicas.⁸

Los ayuntamientos funcionaron, con escasas excepciones, bajo el régimen de *cabildo cerrado*, es decir, sin audiencias públicas de sus lesiones y en las que sólo participaban sus miembros y en algunos casos los *oficiales reales*. Mientras que en la Península española subsistió dotaste mucho tiempo el *cabildo abierto*, es decir, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las leyes de la Recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos.

Esquivel Obregón asegura que salvo los casos de Vera Cruz y de León, al fundarse, no tiene noticias de que se hayan celebrado otros.⁹ Importante función capitular era la legislativa, pues las ciudades tenían facultad de darse sus propias ordenanzas, si bien debían ajustarse a las generales expedidas por el Rey y debían ser examinadas: por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

⁸ Sergio Francisco de la Garza, *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*, Editorial Jus, México, 1947, pp. 31-32.

⁹ Toribio Esquivel Obregón, *Historia del Derecho en México*, Tomo II, Editorial Polis, México, 1938, p. 240.

El régimen económico y financiero que poseyeron los municipios coloniales les permitió gozar de una suficiente independencia económica. Los Ayuntamientos tenían *bienes-comunes*, los cuales eran definidos por la ley 9, título 28, partida III, diciendo que: "Apartadamente *son del común de cada ciudad* o villa, las fuentes e plazas do fassen las ferias e los mercados, e los lugares do se ayuntan a consejo e los arsenales que son en las riberas de los ríos e los otros ejidos, e las carreras do corren los caballos, e los montes. o dehesas, e todos los otros lugares semejantes de estos que son establecidos e otorgados pro comunal de cada ciudad, o villa o castillo o otro- lugar".¹⁰

Así que se puede notar que todos ellos eran del disfrute común de los vecinos. Al lado de los comunes estaban *los propios*, que eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o administraban directamente por el Ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, para que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que a lo más, necesitaran contribuir sólo para llenar el déficit que quedara.

El arrendamiento de propios se hacía en remate público al mejor postor y cada año debían rendirse cuenta de ingresos y egresos en el fondo de propios. Cuando el producto de éstos no bastaba para cubrir los servicios públicos, se acudía a los *arbitrios*, que solían consistir en sisas¹¹, derramas¹² y contribuciones¹³, o bien en concesiones que hacía el rey a algunas municipalidades de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara o alguna otra renta. Sólo con autorización especial del rey se podía acudir a los arbitrios.

¹⁰ Toribio Esquivel Obregón, *Op. Cit.*, pp. 249-250.

¹¹ *Sisas*: son partes que se hurtan al hacer la compra diaria.

¹² *Derramas*: repartimientos de gastos eventuales, principalmente de las contribuciones.

¹³ *Contribuciones*: tributos que pagan ciertos particulares al Estado o a una corporación pública a cambio de determinados servicios o actividades que redundan en beneficio de ellos.

4.4 EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio. Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión de las tropas francesas en España, la Corona dejó de ser la fuente de legitimidad del sistema colonial, por lo que las élites de criollos, cuya influencia era notoria en muchos de los principales ayuntamientos de América, intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España y por ello, a través El ayuntamiento de la Ciudad de México, a través del regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.¹⁴

4.4.1 CONSTITUCION DE CADIZ

En la Constitución de Cádiz, cuya conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la

¹⁴ José Guillermo Vallarta Plata, *Op. Cit.*, p. 550.

organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con este ordenamiento se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

La Constitución de Cádiz, con respecto al ayuntamiento, establecía:

- a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente. Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

4.4.2 CONSTITUCION DE APATZINGÁN

Constitución de Apatzingán, elaborada en 1814 por el Congreso de Anáhuac, bajo la dirección de José María Morelos, sólo toca muy poco el problema del municipio al establecer que “en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos”.

Por su parte, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala, el cual establecía que los ciudadanos elegirían los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales en número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico, en las de menos del mil habitantes, hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos en las de más de sesenta mil habitantes. Los ayuntamientos debían proporcionar a los Congresos Provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos.

Posteriormente, con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz. En esta época el

ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

Vallarta Plata afirma que el primer ejercicio de la independencia de México, plasmado en el citado Plan de Iguala, reconoció a la institución municipal. Los ordenamientos abolían las viejas diferencias entre repúblicas de indios y de españoles, ya que la intención era hacer de México una sola nación y de los mexicanos ciudadanos con igualdad de derechos y obligaciones. Pero esta tesis no pasó del plano ideal, ya que en la práctica los indígenas quedaron en una situación más vulnerable ya que dejaron de existir las disposiciones legislativas que los protegían.¹⁵

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano. En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

4.4.3 CONSTITUCION DE 1824

¹⁵ José Guillermo Vallarta Plata, *Op. Cit.*, p. 551.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Tenemos que aunque la Constitución de 1824 no reconoció específicamente al municipio, dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. Entonces el municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

4.4.4 CONSTITUCION DE 1836

Cabe decir que el municipio mexicano en los primeros tiempos del México independiente sufriría variantes, ya que apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1836, se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos. Y efectivamente así fue: en 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el

territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4 mil habitantes y pueblos con más de 8 mil habitantes. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del *22 de agosto de 1846* se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

4.4.5 CONSTITUCION DE 1857

En la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular. Sin embargo, en este ordenamiento constitucional sólo se ocupa un poco en algunas disposiciones de los municipios. Así tenemos que en el artículo 31 fracción II establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el artículo 36 fracción I considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la

municipalidad, y cuando en el artículo 72 fracción IV aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. Al respecto afirma Tena Ramírez que “siendo instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en lo ideales de la ideología liberal, pero no fue así, ya que las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.¹⁶

En 1856 Ignacio Comonfort dictó las Leyes de Desamortización, las cuales producirían efectos desastrosos e irreparables por lo que respecta al municipio. Macedo dice, refiriéndose a esas leyes, que "afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servido público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas (así pasó en México, cuyo ayuntamiento era dueño de toda la manzana de la Diputación) y aun vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido.

¹⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 10.

Al lado de la necesidad legal, exagerada como acabamos de decir, se desarrolló el espíritu de la enajenación, y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores de los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México, para alinear y regularizar sus calles, construir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras".¹⁷

Y Esquivel Obregón comenta al respecto que "conforme a nuestra antigua legislación, todas las ciudades, villas y pueblos de españoles, desde el tiempo de su fundación, tenían, asignados terrenos en la traza de la plaza para que en ellos se construyeran tiendas y casas cuyas rentas servían para erogar los gastos del servicio público y fuera de la traza tenían, aparte del ejido, terrenos más o menos extensos que se cultivaban por cuenta, de la población o daba ésta en arrendamiento, destinando el dinero al mismo propósito.

Estos bienes, tanto rústicos como urbanos, se llamaban *propios*, y debido a las rentas que producían, los vecinos no necesitaban pagar contribución alguna para fines municipales. Sólo cuando había alguna obra o servicio, extraordinario y aquellos fondos no alcanzaban a cubrirlos, se autorizaba al ayuntamiento, por tiempo limitado, a allegar recursos por medio de sisas o derramas entre los vecinos; estos recursos supletorios eran llamados *arbitrios*. De suerte que sólo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos.¹⁸

¹⁷ Macedo, *México y su evolución social*, Tomo I, Volumen 2, p. 677.

¹⁸ Toribio Esquivel Obregón, *Op. Cit.*, pp. 251.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo. El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

4.4.6 EL PORFIRIATO

Durante el porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos

municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El régimen de Díaz heredó el régimen de las prefecturas políticas instaurado por Maximiliano para establecer su imperio y controlar a la sociedad. El prefecto, especie de gobernador, nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad. Esta autoridad intermedia sofocaba la vida democrática de los municipios a pesar de la apariencia electoral.¹⁹

Además el jefe político interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad.

4.5 MUNICIPIO Y SU DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El Municipio en México encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también denominada Constitución General de la República, las bases

¹⁹ José Guillermo Vallarta Plata, *Op. Cit.*, p. 551.

legales de su existencia. En consecuencia, el Municipio así considerado, tiene en la ley que lo crea o lo reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios que dispone para actuar. La génesis actual del municipio libre en México deriva de la situación que prevalecía en el municipio con respecto a la subordinación de estos, a los jefes políticos del porfirismo.

La Revolución Mexicana postula desde sus orígenes en sus diversas corrientes ideológicas, de manera directa o indirectamente la demanda de la libertad municipal.²⁰ Esta demanda se inscribe por primera ocasión en el programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, cuando marcó dentro de su punto número 46: "La reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal". Repitiéndose incesantemente durante la gesta popular, las reclamaciones en pro del municipio libre.

Se hizo evidente el fracaso municipal del régimen porfirista, que encontró sus raíces en la abstención del Congreso Constituyente de 1856 para reglamentar y poner las bases del régimen municipal en la Constitución, temiendo invadir la soberanía de los Estados, y fue vencido este obstáculo por los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917, quienes en cambio vieron con simpatía la idea de incorporar al texto de la Constitución que se forjaba, una reglamentación básica del régimen municipal. En esto

²⁰ Celso Ramírez Fuentes, *Servicios públicos, responsabilidad municipal*, Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Cultura, México, 1989.

coincidía el Congreso Constituyente con un postulado de la Revolución y recogía un justo clamor popular.²¹

Desde sus inicios la Revolución Mexicana se busca la democracia y la libertad del municipio. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano desarrollado de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

4.5.1 PLAN DE SAN LUIS

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna. En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

4.5.2 EL PLAN DE AYALA Y GUADALUPE

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio. Mientras tanto, en el *Plan*

²¹ Sergio Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 191.

de Guadalupe se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Es precisamente el 12 de diciembre de 1914 cuando Carranza da a conocer sus adiciones al Plan de Guadalupe, perfilando aún más la cuestión del municipio al señalar en su artículo segundo: "El establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional".²²

El 26 de Diciembre de 1914, en la ciudad de Veracruz, Carranza expide un decreto relativo a la libertad municipal. La mención es importante, ya que independientemente de que son tres los principios vertebrales del movimiento revolucionario (agrarismo, obrerismo y municipio libre) como revolución social, el decreto anteriormente mencionado, es un antecedente directo que el constituyente consideró en la elaboración de nuestra Carta Magna.

Poco después, el jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al entregar al Congreso Constituyente, que se inauguraba el primero de diciembre de 1916, el Proyecto de Constitución, en su mensaje al mismo, aludía al Municipio Libre como "una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".²³

²² Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*

²³ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso, edición oficial de 1922, Tomo I, p. 266.

Con esto introducía Carranza una radical innovación en su Proyecto de Constitución con relación a la de 1857. La Segunda Comisión de Constitución así lo hace notar, al decir que “la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a 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”.²⁴

Al comparecer ante el Congreso Constituyente el primero de Diciembre de 1916, para hacer entrega del proyecto de Constitución, Venustiano Carranza dijo textualmente: "El Municipio independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución. Es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica...".

4.5.3 PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Del proyecto de Constitución, expuesto al Congreso Constituyente, se desprenden varios conceptos precisos:

- a) El Municipio es base de la división territorial, política y administrativa.
- b) Sus autoridades son de pleno origen popular.
- c) Supresión de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.
- d) El Municipio tiene personalidad jurídica propia.
- e) El Municipio debe tener plena suficiencia económica para su actividad.

²⁴ *Diario de los Debates*, Tomo II, p. 504.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:²⁵

- 1) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- 2) Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- 3) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constitucionalismo federalista mexicano del siglo XIX, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los Estados de la Federación, la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debería consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la revolución.

²⁵ Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*, p. 35.

4.5.4 ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su Artículo 115, la *libertad municipal*. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y con base en ese principio, cada uno de los Estados que integran la Federación, han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

En los debates del Congreso Constituyente sobre el dictamen del Artículo 115, la Asamblea Constituyente aprobó la fracción I contenida en el proyecto de Carranza, y sometió a debate la fracción II la que fue adicionada por la comisión dictaminadora. La fracción I que no sufrió debate, se refirió a la extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, que se supone una conquista inmediata y elemental: La del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir intervenciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local.

Por su parte, la fracción II se refirió a la plena autonomía económica del Municipio, en torno a este punto giró toda la discusión, quedando inscritos en los archivos de la Cámara de Diputados, tan memorables debates. El Constituyente le otorgó

al Municipio en la fracción III del Artículo 115, personalidad jurídica propia, pudiendo darse para ellos fines autónomos, distintos y ajenos a los de otras personas de derecho.

El Constituyente en el Municipio quiso sentar las bases para la democracia; para un federalismo de amplia base de sustentación popular, logrando que la esfera comunitaria que es el Municipio, fuera elevado al rango de la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

La redacción de la Constitución Mexicana de 1917 representó en su momento una posición de avanzada al establecer la libertad municipal y otorgarle al Municipio personalidad jurídica propia. Con ello se sentaban las bases para nuestra democracia y nuestro federalismo de sustento popular.

De esta manera, la organización social formal primaria de la comunidad después de la familia, irrumpe con personalidad jurídica en la organización política y administrativa del país a través del Municipio, que es una familia de familias.²⁶ Los Constituyentes no pusieron en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones económicas entre el Municipio y el Estado. Existió la decisión política, mas no hubo la debida congruencia administrativa que la implementase correctamente y durante el período post-revolucionario, el Municipio y los habitantes que radicamos en alguno de ellos, hemos sufrido las consecuencias.

²⁶ Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*, p. 37.

Los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, conscientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto a las autoridades estatales y federales, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los Municipios Mexicanos.

Así, intentaron definir en el Artículo 115 de nuestra Constitución, los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hacerlos partícipes del desarrollo nacional; sin embargo, el problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

La decisión política del Municipio Libre, dada por los Constituyentes, fue aventajada para su época, así como la formalización dentro de la Constitución, de que el Municipio es la base política y administrativa del Estado. Pero estas decisiones políticas, dejaron rezagadas a la estructura administrativa municipal y a su estructura de financiamiento.

La decisión política que tomaron los Constituyentes, se adelantó de tal modo a su contrapartida administrativa de respaldo y a una estructura financiera suficiente, que creó posteriormente, hasta nuestros días, ciertos "vacíos" en la organización municipal dentro del gran esfuerzo nacional.²⁷

²⁷ Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*, p. 38.

El Artículo 115 Constitucional dice textualmente 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". Aunado a que el Municipio es el primer baluarte del gobierno representativo, el de mayor autenticidad y deberá de ser escuela de democracia y de civismo, ya que es donde el individuo tiene su primer contacto con el poder público, donde termina su vida doméstica y familiar e inicia su vida pública, en donde se ve de cerca y se siente en carne propia el efecto de las decisiones políticas; la tarea fundamental del Municipio, es el de proporcionar bienestar a la comunidad y seguridad a su población, por lo cual, una perfecta definición de las competencias y responsabilidades municipales, su eficiencia administrativa y su suficiencia económica, cobra suma importancia, ya que el Ayuntamiento, como autoridad municipal, es la mas cercana a las necesidades y carencias de la población.²⁸

El Municipio aspira desde hace largo tiempo a que se le reconozca de manera efectiva su existencia y se le permita cumplir con los objetivos y obligaciones que le imponen las leyes y su existencia.

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

²⁸ Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*, pp. 39-40.

- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el *Centro Nacional de Desarrollo Municipal* con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional. En este momento existen 2,435 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

4.5.5 DOCUMENTOS Y ORDENAMIENTOS QUE MENCIONAN AL MUNICIPIO

Los documentos y ordenamientos legales de origen nacional, que de manera alguna mencionan al municipio y al ayuntamiento mexicanos, son en orden cronológico los siguientes:²⁹

- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (16 de mayo de 1823).
- Bases Constitucionales de la República Mexicana (23 de octubre de 1835).
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana –sexta- (29 de diciembre de 1836).
- Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos (20 de marzo de 1837).
- Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836 (30 de junio de 1840).
- Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio de 1843).
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (15 de mayo de 1856).
- Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (16 de junio de 1856).
- Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas –Ley Lerdo- (25 de junio de 1856).
- Constitución Política de la República Mexicana (5 de febrero de 1857).
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865).
- Plan de la Noria (13 de noviembre de 1871).
- Plan de Tuxtepec -Preámbulo- (10 de enero de 1876).
- Programa del Partido Liberal Mexicano (1º de julio de 1906).
- Plan de San Luis Potosí –Preámbulo- (5 de octubre de 1910).
- Plan Político Social (18 de marzo de 1911).

²⁹ Víctor Manuel Comsille C., *Op. Cit.*, pp. 25-26.

- Pacto de la Empacadora (25 de marzo de 1912).
- Plan de Guadalupe -ediciones- (12 de diciembre de 1914).
- Decreto que Reforma al Artículos 109 de la Constitución de 1857 (25 de diciembre de 1914).
- Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1º de diciembre de 1916).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).
- Decretos que han reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:
 - 20 de agosto de 1928
 - 29 de abril de 1933
 - 8 de enero de 1843
 - 12 de febrero de 1947
 - 17 de octubre de 1953
 - 6 de febrero de 1976
 - 6 de diciembre de 1977
 - 3 de febrero de 1983
 - 17 de marzo de 1987

4.6 EL AYUNTAMIENTO MEXICANO

El ayuntamiento es la autoridad y el órgano administrativo del municipio y no debe de haber ninguna autoridad intermedia entre éste y el Estado. El municipio está

administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, auxiliándose para el cumplimiento de sus funciones de diversos organismos administrativos.

Por lo tanto, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno representativo del Municipio Libre. El Municipio con personalidad moral, requiere de órganos que lo representen; de acuerdo con la legislación mexicana, el órgano de representación del Municipio esta constituido por el Ayuntamiento electo por votación popular directa.³⁰

La importancia que tiene el Ayuntamiento y los actos que de él derivan, estriba en que la inmensa mayoría de los problemas que afectan a la vida diaria de los ciudadanos, no son de índole nacional, ni siquiera estatal, sino que habrán de ser las autoridades inmediatas, los Ayuntamientos, a los que se les pide su resolución y estas autoridades deberán tener los medios necesarios económicos, humanos y materiales para resolverlos.

4.6.1 DEFINICION DE AYUNTAMIENTO

Al Ayuntamiento se le define como una asamblea, la cual es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta, para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. La palabra misma de “ayuntamiento” ya significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, *ayuntamiento*.

³⁰ Celso Ramírez Fuentes, *Op. Cit.*, pp. 21-22.

Escriche en su famoso *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* dice que Ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de Justicia o Alcalde, de regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo.³¹

Así que el Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular, y es una corporación de Derecho público, que goza de jurisdicción territorial y que ejerce el gobierno o todo el poder municipal, y se nos muestra como la suprema jerarquía representativa, no obstante su inmediatez o cercanía con la población. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal y se integra con individuos, que son electos popularmente, por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, al tiempo que es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el Estado; entre el Municipio y la Unión.³²

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no solo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El Ayuntamiento para su eficaz funcionamiento, tiene la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. La función ejecutiva a cargo del Presidente Municipal quien deberá llevar a la práctica los acuerdos de cabildo; la función legislativa recae en el cabildo como cuerpo colegiado soberano en el interior del Ayuntamiento y la función judicial, en el síndico y a través de la

³¹ Citado por Héctor Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 174-175.

³² Héctor Vázquez, *Op. Cit.*, p. 175.

justicia local integrada por el juez de paz o juez conciliador, por el juez calificador de las violaciones al bando de policía y buen gobierno u alguna otra modalidad de juez menor con que cuenten los Municipios.

El Ayuntamiento cumple en nuestro sistema político una función importante, ya que una ciudad o comunidad, no es un lugar que deba ser administrado por una autoridad extraña a él, sino que debe ser gobernada en todos sus aspectos por una autoridad local, y esta, debe contar con autoridad bastante para decidir su propia política y actuar en consecuencia, investida de la dignidad que requiere su función y con los poderes suficientes para encausar como cuerpo colegiado su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.

El Ayuntamiento como órgano político-administrativo, refleja en su estructura interna, la organización del estado al cual pertenece, al grado que casi encierra en sí, una síntesis de la de éste. Aunado al hecho de que sostiene un contacto directo con la ciudadanía, mucho mayor al que ejercen otras autoridades estatales o federales, por tal razón a la institución municipal se le deben otorgar todas aquellas atribuciones que estén relacionadas con el gobierno directo de la comunidad, fortaleciendo y dignificando a su vez sus estructuras representativas y formales de organización, dotándolo de todas las condiciones jurídicas, políticas y económicas para cumplir con sus funciones, y ejerza su autonomía que conlleva el término de Municipio Libre.

El objetivo principal del cabildo como cuerpo colegiado, es el de administrar y regir al Municipio en los términos que marque la ley, cuidando de proporcionar servicios públicos

eficientes a la comunidad y procurando elevar el nivel y condiciones de vida de la misma. Para lograrlo deberá obtener la información más completa y precisa que le sirva de base para la toma de decisiones y formar con sus miembros comisiones permanentes, transitorias o especiales, que atiendan los diferentes asuntos y ejerzan un control adecuado de las actividades.

Los aspectos más importantes que intervienen en su función son, entre otros: los de estudiar e integrar al Ayuntamiento con los mejores recursos humanos, técnicos y materiales a su alcance y en función de las necesidades que se tengan que cubrir; establecer los sistemas y procedimientos que deban seguirse para celebrar contratos y demás actos u operaciones propias del Ayuntamiento; autorizar el presupuesto de egresos; acordar acerca de las obras de utilidad pública que deban de ejecutarse dentro del Municipio; revisar, autorizar o vetar, en su caso, los reglamentos que deban establecerse; atender libremente, de la manera que juzgue mas eficaz, todos los ramos de la administración pública; realizar las elecciones plebiscitarias para designar autoridades municipales auxiliares en los pueblos del Municipio y someter a la aprobación de la legislatura local su presupuesto de ingresos.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda; la hacienda municipal generalmente se forma con los bienes propiedad del municipio; las contribuciones que le señalan las legislaturas locales; las participaciones que le asigne el estado y la federación; y los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que resulten de su administración; además, el Municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e

instituciones, por lo que puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El gobierno de las ciudades en la República Mexicana y demás centros urbanos, corresponde a las autoridades municipales el llevarlo a cabo, cuya función se debe orientar a la selección e implementación de las alternativas viables y factibles para efectuar y controlar las acciones, programas y proyectos, tendientes a otorgar, mantener y conservar con eficiencia, eficacia y racionalidad, las obras y servicios urbanos, en la calidad y cantidad que requiere la comunidad.

No debemos olvidar que todos los Municipios deben realizar las mismas funciones y lo que cambia de uno a otro es la forma en cómo las realizan, es decir, si una determinada función es realizada por una o varias unidades administrativas y dentro de éstas, si es ejecutada por una o varias personas. La forma está determinada por la capacidad técnica económica del Ayuntamiento y por las características del Municipio.

De acuerdo con estos elementos, el Ayuntamiento debe definir las funciones y agrupar las que sean afines en unidades administrativas; esto permite que los integrantes de la administración municipal conozcan con precisión cuáles son sus responsabilidades y evita la duplicidad de esfuerzos.

Dado el gran número de Municipios que existen en el país y las muchas carencias que la institución municipal enfrenta, no podemos esperar que todos ellos presenten un

avance uniforme, vigoroso y sostenido, o lograr que en un corto plazo superen sus carencias. Más no por esto, debemos dejar de luchar, sino por el contrario, las carencias municipales y su heterogeneidad, representan un reto para todos, población y gobierno, el superarlas y lograr una eficiente administración municipal capaz de cumplir satisfactoriamente con todas sus responsabilidades.

La administración pública municipal como actividad, su objetivo es concretar los propósitos de una sociedad local, inscritos dentro del marco de un orden jurídico, los cuales debe alcanzar a través de su acción sistematizada y sostenida en favor del consenso general y con base en el interés público. En general, se puede establecer que la administración pública municipal en cuanto a su enfoque práctico, comprende las actividades que el órgano de gobierno municipal, como nivel de gobierno, deba realizar para alcanzar los fines del estado, realizando esto con base en los ordenamientos que le otorgan atribuciones y competencias específicas.

El Ayuntamiento dentro de las diversas acciones que lleve a cabo, deberá planear, programar, organizar, ejecutar y evaluar actividades; planear: es decidir con anticipación qué obras y qué servicios deben prestarse o realizarse, en dónde, cómo y bajo que recomendaciones; programar: es ordenar las acciones y decidir cuando se llevará a cabo la obra pública o un servicio, establecer las áreas e indicar quienes serán los responsables de las actividades; organizar: implica tener claramente definidos los objetivos que se persiguen, así como los recursos con los que se cuenta para alcanzarlos; ejecutar: es llevar a efecto el servicio o la obra pública que se programó; evaluar: es analizar los

resultados obtenidos por la obra pública o servicio prestado a la comunidad, con el propósito de detectar deficiencias y corregirlas.

La estructura de organización básica del Ayuntamiento está establecida en la ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente y ampliada en el bando municipal, en donde se estipula el número de autoridades con que deberá contar el Ayuntamiento para cumplir con las funciones de gobierno y administración correspondientes a su período constitucional.

Las autoridades del Ayuntamiento son responsables de las funciones de gobierno y administración, así como de coordinar el eficiente funcionamiento de las diversas unidades administrativas y operativas que componen la estructura de la organización municipal. Los Municipios conforme se desarrollan, adquieren nuevas responsabilidades y su organización se hace más grande y compleja, por lo cual es importante que cada servidor público municipal cumpla con la función específica, real y necesaria para aprovechar mejor sus recursos.

Veamos ahora el funcionamiento del municipio mexicano al amparo de la reforma al artículo 115 constitucional, reforma que evidentemente tuvo que afectar a cada una de las constituciones locales, en beneficio de la institución municipal. Cabe señalar que los textos constitucionales, tanto el de carácter federal como el de los Estados, se nos muestran profundamente democráticos, ya que son textos que, en su estricto formalismo, tienen un elevado grado de perfección, no sólo con respecto a otros sistemas

constitucionales, sino inclusive con respecto al mismo ideal democrático que es posible llegar a establecer en una comunidad determinada, compleja, amplia y plural como son los municipios modernos. Desde esta perspectiva, México puede pasar como ejemplo de una organización municipal progresista y profundamente democrática.³³

El Municipio mexicano, desde el punto de vista constitucional reúne esas características inherentes a toda sociedad perfecta: la comunidad municipal es, en efecto, la fuente de todo poder; es la que condicionó, por así decirlo, el reconocimiento del constituyente, del originario de 1917 y del permanente que ha venido perfeccionando las previsiones originales mediante sucesivas reformas, de que ha sido objeto el repetido artículo 115 constitucional, el reconocimiento de principios genuinamente democráticos, relativos a la organización y funcionamiento de las entidades municipales.

Según se observa en los textos constitucionales, la organización municipal gira en torno de la institución del Ayuntamiento: un órgano colegiado, de gran tradición histórica y pleno del más alto sentido democrático, ya que todos y cada uno de los elementos de que se compone son electos democráticamente, a través de sistemas que, si bien presentan algunas variantes de uno a otro Estado, permiten asegurar que garantizan el juego democrático, no sólo de los partidos nacionales y estatales, sino inclusive de los mismos grupos minoritarios, tal como se ha decretado y se ha practicado últimamente en el estado de Tlaxcala, por citar un ejemplo, donde se ha incorporado al Ayuntamiento la figura jurídica de los agentes municipales, que son electos con carácter de regidores, para

³³ Héctor Vázquez, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000, México, 1986, p. 173.

representar cada uno a su comunidad, existiendo tantos como comunidades integren el Municipio.