

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES**

#### **2.1 DEFINICIONES**

Siendo el objetivo central del tema en estudio, establecer las consecuencias que acarrearía el permitirse la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento en el municipio mexicano, para un período, por razón de orden, es necesario precisar tanto el lugar específico ocupado como nivel de gobierno y las definiciones que, desde distintas perspectivas, se elaboran del municipio y de su ayuntamiento, a fin de entender en su magnitud a dicha instancia así como la trascendencia específica del análisis que se aborda.

Tenemos así que, en términos de lo establecido por la Constitución General de la República (artículos 40 y 115 párrafo primero), el estado mexicano es una federación constituída por las entidades federativas y dentro de éstas, existe una estructura político-administrativa fundamental que es el municipio; de ello se infiere la existencia de

tres órdenes o niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

“En las Constituciones (Federal y Estatales), se establece la forma de gobierno a seguir en nuestro territorio, por consiguiente existen tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estos gobiernos son por elección popular y se convierten en la representación ciudadana” (Oropeza, H., 2001, pág. 55).

En función de lo anterior, el tema tratado se ocupa del tercer nivel de gobierno que es el municipio y de la institución que básicamente lo administra y representa: El ayuntamiento; mismos que adquieren trascendental importancia en el ámbito nacional al ser los de mayor y más numerosa presencia, dado que en la actualidad existen un total de 2,430 asentados a lo largo y ancho de la república mexicana (INEGI, 2005) ocupando un sitio relevante en el estudio de numerosas disciplinas, entre ellas, desde luego, de la administración pública.

### **2.1.1 MUNICIPIO**

Este organismo público suele definírsele desde variadas perspectivas, aunque existe coincidencia en lo fundamental. Así tenemos que para los Juristas el municipio es el "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento" (De Pina, R., 1986, pág. 354); o bien se le identifica como aquella "Organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización político tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación" (Diccionario Jurídico Mexicano, 1985, pág. 220).

Desde un punto de vista eminentemente político, se la considera como "...una organización político-administrativa con ciertos fines a cumplir en una relación social primordialmente de servicio a determinada comunidad asentada en un territorio" (García, R., 1999, pág. 43); así como "...la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento" (Mendieta y Nuñez, 1978, pág. 23).

En el ámbito administrativo, se le reconoce como "...una agrupación con carácter de corporación de derecho público (que) como tal participa en la administración pública, el estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adaptando la forma de poder coactivo" (García, R., 1999, pág. 44); o bien, se le reconoce como "una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana, la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intra gubernamentales que transitan a través de un orden federal" (García, R., 1999, pág. 46).

Cabe y debe mencionarse la definición que del municipio realiza el maestro Gabino Fraga, quién indica que "...es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (Fraga, G., 2003, pág. 220).

Para finalizar resulta pertinente mencionar lo que el municipio es para la sociología, donde se le concibe como "una institución... impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad" (Acosta, M., 2003, pág. 395).

### **2.1.2 AYUNTAMIENTO**

Por su parte, al ayuntamiento se le explica como la "corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio" o como "una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la constitución y se encuentran determinados tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal" (De Pina, R., 1986, pág. 118).

Suele también relacionarse a dicho órgano colegiado como un "cuerpo representativo de los municipios (cabildo) integrado por un presidente, antiguamente llamado alcalde, varios regidores y un síndico, denominados también concejales..." (Burgoa, I., 1984, pág. 67). Así como la "...corporación compuesta por un alcalde y varios concejales

que administra los intereses del municipio..." (Palomar de Miguel, J., 1981, pág. 154).

Además se le indica como "El congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamársele también regimiento, cabildo, concejo, municipalidad y cuerpo municipal" (Escriche, J., 1979, pág. 336).

### **2.1.3 EL MUNICIPIO Y SU AYUNTAMIENTO**

Establecido lo anterior, resulta pertinente indicar la definición legal que de municipio y ayuntamiento brinda la Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora, acorde con la Constitución General de la República y leyes locales del país entero, conceptuando al primero como "...la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública..." (artículo 2), mientras que al ayuntamiento se le

identifica como "el... encargado del gobierno municipal... (que es)... un órgano colegiado que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la administración y de gobierno municipal..." (artículo 24) y está "...integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores... establecidos por la ley... quienes serán designados por sufragio popular..." (artículo 25).

Acorde a las definiciones, tanto doctrinales como legal citadas, una precisión que viene al caso comentar y a fin de establecer con toda claridad la diferencia entre municipio y ayuntamiento, estriba en el hecho de que mientras el primero se considera como una persona de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 115 Fracción II Constitución General de la República), cuyos elementos básicos lo son su población, territorio y organización que es de carácter administrativo, el segundo es precisamente quien, a través de su propia conformación y estructura, gobierna, administra y realiza las diversas actividades de aquél.

Con el propósito de precisar sin margen a la duda, tanto la relación existente entre municipio y ayuntamiento y

la diferencia prevaleciente entre ambos, como una exégesis comparativa, se puede citar del ámbito empresarial, sin soslayar la finalidad preponderantemente pública y social de unos y la eminentemente de especulación comercial y ánimo de lucro de los otros, a una organización constituida bajo la forma de Sociedad Anónima, la que, una vez creada, guarda semejanza con el municipio, por cuanto cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo considerado como persona moral, la cual, al igual que como acontece con las municipalidades a través de sus ayuntamientos, será administrada y gobernada, siendo el caso, por un consejo de administración equiparable al ayuntamiento, toda vez que asume la representación y realiza sus operaciones inherentes a la actividad objeto de la organización, operando de manera muy similar a los cuerpos colegiados que dan forma a los mencionados ayuntamientos.

## **2.2 ANTECEDENTE HISTÓRICO DEL MUNICIPIO**

El municipio es una de las instituciones político asociativas más antiguas de la humanidad, teniendo sus orígenes en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder

político, mismo que configuró además una extensa red de instituciones administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

“En suma, el poder político centralizó las decisiones del colectivo social y poco a poco la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso... pero la centralización del poder también trajo beneficios a las sociedades; entre ellos destaca la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades. Así, la construcción de vías de comunicación, edificios administrativos, religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de la obligaciones de quienes detentaban el poder político” (Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1999, pág.6).

### **2.2.1 GRECIA**

En este contexto, encontramos los orígenes del municipio en la antigua Grecia, en el siglo V a.C., especialmente en Atenas donde aparecen los primeros vestigios municipales. Allí "...la sociedad como asociación logró un maravilloso desarrollo y los hombres, por medio de sus instituciones sociales adquirieron la aptitud de decidir sus destinos" (Encinas, G., 1973, pág. 19).

### **2.2.2 ROMA**

Por su parte, en Roma, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento de control económico, político y social, que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del imperio. En esta civilización apareció la figura de los *Ediles Cúreles*, aproximadamente en el año 387 a.C., a quienes se otorgó la potestad de *imperium*, es decir, capacidad de atención a los problemas del territorio al que estaban adscritos o la calidad en que eran elegidos; por tanto, puede aseverarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió precisamente en el siglo IV a.C..

"El Municipio Romano se caracterizaba: 1.- Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo; 2.- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia... El Gobierno Municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del Senado de Roma... El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad, a diferencia de la campiña, que carecía de él" (Acosta, M., 2003, pág. 395).

El régimen municipal romano tenía un organismo legislativo: La *curia* o Senado Municipal, el que generalmente se conformaba por cien miembros y se les conocía como los *decuriones* que por su organización y funcionamiento equivale al ayuntamiento actual, integrado por concejales y con funciones de deliberación y acuerdo. El Senado Municipal tenía dos *duunvirii* que ejercían la presidencia. Las sesiones del senado eran públicas, efectuándose desde la salida hasta la puesta del sol. Los acuerdos que tomaban constituían "Las Senado-Consultas".

De su competencia eran tantos asuntos religiosos como judiciales, la hacienda pública, el ejército, la política y la administración en general de la localidad.

La función administrativo-ejecutiva la realizaban determinados magistrados, llamados *cónsules* o *prettores-urbanos*, defensores *civitatis* o defensor *plebis*, *pretor peregrino*, *censores cuestores*, *ediles*, *curules*, etc..., los que eran designados por elección.

La ciudad romana podía muchas veces adquirir, enajenar, poseer, heredar, como si se tratase de una persona física, teniendo como principales fuentes de sus ingresos el producto de sus fincas, el interés de sus capitales puestos a rédito, los legados, los donativos que hacían quienes tomaban un cargo, el trabajo de los esclavos, el producto de las minas y canteras, los impuestos sobre vías de comunicación y puertas; las prestaciones, diferentes contribuciones para la conservación de acueductos, canales y edificios públicos; y, los donativos.

Las obras públicas absorbían la mayor parte de los egresos, venían después las asignaciones a los médicos y

profesores, los subsidios que se concedían a los ciudadanos a quienes se enviaba a Roma con alguna misión. En algunas ciudades incluso, se destinaban fondos públicos para socorrer a los indigentes.

Cuando los ingresos de la ciudad no alcanzaban a cubrir los gastos obligatorios, se establecía un impuesto que pesaba sobre los residentes extranjeros *incolae*, requiriendo para ello la aprobación del gobernador de la provincia.

Existía además, un funcionario llamado *tabularii* cuya actividad estribaba en formar el inventario de inmuebles y muebles de los ciudadanos, mismo que servía de base para determinar los tributos.

Resulta interesante destacar que los magistrados y demás empleados de la ciudad, eran responsables del ejercicio de sus funciones, debiendo prestar incluso fianza antes de ocupar el cargo y respondían de las cuentas correspondientes de su administración hasta veinte años después de haber ocupado el puesto. Si un nuevo funcionario

aprobaba la de su antecesor, quedaba obligado a responder de ella.

### **2.2.3 MEDIEVO**

Posteriormente, la organización municipal se arraigó en el resto de Europa, así durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, a partir de ese momento se fortaleció el municipio como organización política y administrativa. Entre las figuras controladoras destacaron las siguientes:

*Concilius*: De cuyo término se deriva la palabra Consejo; por lo general eran reuniones locales en las que se discutían y resolvían una gama variada de problemas en su gran mayoría de índole vecinal, constituyendo una administración sencilla de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadíos, siembras, cosechas y fijación de precios de sus productos). Dicha estructura tuvo su origen en el siglo X prolongándose hasta el siglo XII de nuestra era.

Consejo abierto: Se caracterizó por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, por lo regular celebradas en la plaza pública, abordaban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativa y judicial, resolviéndose los conflictos por mayoría de votos. Fue el crecimiento de las ciudades lo que marcó la decadencia de ésta práctica al transformarse cada vez más compleja su realización. Apareció a fines del siglo XII y se prolongó hasta las postrimerías del siglo XIV.

Ayuntamiento: también identificado como corporación municipal o comisión; en sus principios estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio, electos libremente y de forma popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: El Juez Forero o Alcalde, Alcaldes Foreros (funcionarios judiciales) y los Regidores o Concejales. Dicha institución comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.

Centralización de Funciones Judiciales: El gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: El Corregidor. Esta figura tuvo como función primordial la de inspeccionar a los ayuntamientos.

Las anteriores formas administrativas impactarían de manera profunda al municipio español, mismo que precedió a los municipios de Latinoamérica, pero muy particularmente al mexicano.

#### **2.2.4 ESPAÑA**

En España, las ciudades, los pueblos y las aldeas absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación visigoda, pero el municipio conservó en esencia las características que tuvo durante el imperio romano.

Los municipios gozaban de autonomía completa, tenían sus propias leyes, las que podían modificar; poseían el territorio y podían elegir libremente a sus magistrados municipales.

Había dos o más magistrados: *duunviros* y *quataviros*, los que eran elegidos por la curia, la que convocaban y presidían. Al lado de ellos había otros empleados: El Curador republicano, encargado de la conservación del patrimonio de la ciudad y de la defensa de todos los intereses materiales de ella; los ediles, encargados del cuidado de las calles, edificios, etc.

"La reelección de los magistrados no estaba prohibida. El *duunviro* que ejercía cinco años se le llamaba quinquenal" (Encinas, G., 1973, pág. 23).

La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, lo que en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad. Tales fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales. A partir de éste momento, el municipio se convirtió en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al reino de España a través de la centralización del poder político.

Relevancia adquirió en éste periodo histórico la aparición de los llamados consejos generales, mismos que se conformaban de alcaldes, regidores, jurados, uno o dos alguaciles, un alférez y un escribano mayores, varios oficiales y ministros inferiores de gobierno y justicia. En algunas ciudades había un solo alcalde y en otras, varios; el número de regidores variaba de ocho a treinta y seis como llegó a tener Sevilla.

Los alcaldes mayores y ordinarios tenían jurisdicción civil y criminal y voto preeminente en el consejo. Los regidores eran consejeros del ayuntamiento. Los jurados eran una especie de tribunales del pueblo. El alguacil mayor mandaba las tropas de la ciudad en la guerra.

La organización municipal se completaba con ministros inferiores y oficiales, como los fieles, los alarifes, veladores, porteros, etcétera.

Los consejos generales además atendían todo lo referente a la gestión económica local, reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administraban tropas

y nombraban procuradores que representaran a las ciudades en las Cortes.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español, trascendieron las siguientes:

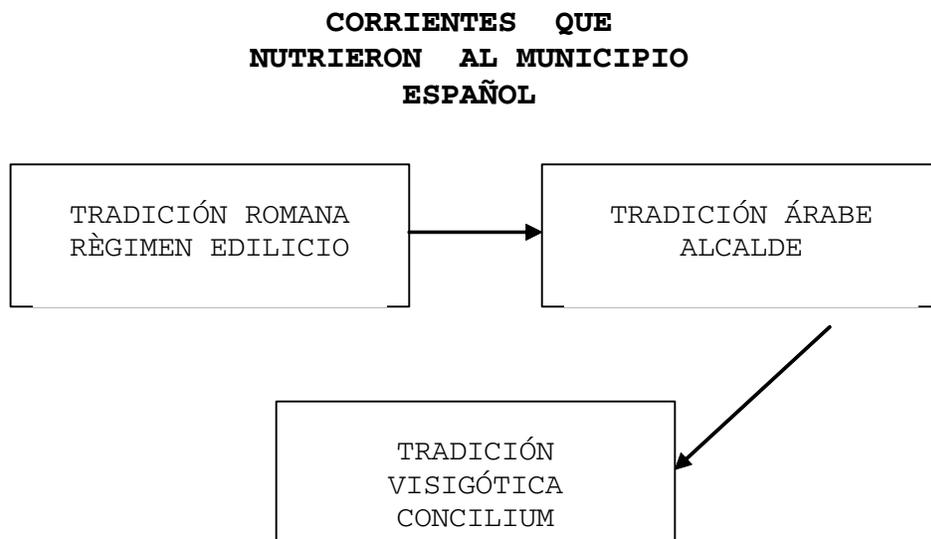
*Concilium* o Asamblea Judicial: De ésta forma administrativa surgió el consejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera pública o cerrada sobre asuntos de interés de la comunidad.

Jueces o Justicias: Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y procuraban la administración de la justicia en un territorio específico.

*Judex*: Eran representantes populares electos en una asamblea vecinal. En un principio dicha figura mantuvo facultades similares a las de los Jueces en quienes paulatinamente se diluyó.

Alcaldes: Ejercía funciones ejecutivas al interior de las comunidades, en las que se les elegía mediante asamblea pública y de forma democrática.

Las figuras anteriormente citadas estuvieron fortalecidas e inspiradas en la península ibérica, por tres tradiciones fundamentales:



**Figura 2.1** Corrientes que fortalecieron al municipio Español

Pasado el tiempo, los reyes españoles comenzaron a ver con recelo y a sospechar de la grandeza y fortaleza adquirida por los municipios de su reino, muy particularmente de las uniones y confederaciones que en

ocasiones formaban las ciudades, razón misma que justificó el que paulatinamente y no sin poca resistencia a sus designios, fueran minando a los municipios, imponiéndoles exageradas cargas tributarias y teniendo una ingerencia directa en su organización haciéndole perder libertades. Así, durante la monarquía absoluta, el municipio se convierte en una entidad nuevamente administrativa y en un objeto de tráfico entre la corona y los compradores de cargos municipales.

"Es famoso el hecho histórico de que en la batalla de Villalar, se perdió la autonomía municipal en España... En efecto, el 21 de abril de 1521, el ejército de Carlos V venció... a los comuneros terminado la autonomía de los municipios a favor del absolutismo" (Acosta, M., 2003, pág. 397).

Fue hasta el año de 1812 cuando en España se dio una gran revolución en las instituciones políticas, la que se extendió al gobierno municipal, creándose incluso la constitución municipal en todos los pueblos de más de mil habitantes. Se fijó la clase de funcionarios que debían regir al municipio y se determinó el número de concejales en

relación con el vecindario. Los puestos municipales se ocuparían por elección popular y se declaró obligatorio para los vecinos el servicio de los cargos concejales, fijándose además las atribuciones de los ayuntamientos.

### **2.2.5 MÉXICO PREHISPÁNICO**

El antecedente histórico más remoto del municipio en México, lo encontramos en la época prehispánica precisamente en los *Calpullis*.

"...El régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica, de los pueblos autóctonos de México con anterioridad a la conquista española, principalmente en los que habitaron el Valle del Anáhuac y entre los que descuella el Azteca o Mexica... dentro de la mencionada organización y primordialmente la del *Calpulli*, advertimos sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto de "municipio"..." (Burgoa, I., 2000, pág. 908).

El *Calpulli* era un tipo de organización política, económica y social que se integraba por un número de

familias que poseían y trabajaban de forma colectiva la tierra y eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias integrantes producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

La más alta autoridad interna de los *Calpullis* era el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local.

Los miembros del consejo del *calpulli* designaban por la elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas y de carácter administrativo y judicial. El cargo de éstos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si mediaba motivo de gravedad para ello.

"Los funcionarios del *calpulli* eran básicamente:

a).-El *Teachcauhuna* o pariente mayor. Era el de mayor rango y estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del

*calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.

b).-El *Tecuhti*. Era el encargado militar del *calpulli*, teniendo como funciones adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.

c).-Los *Tequitlatos*. Dirigían los trabajos comunales.

d).-Los *Calpizques*. Se encargaban de recaudar los tributos.

e).-Los *Tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos históricos.

f).-Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del *calpulli*" (Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, pág.1).

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales

contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de *calpullis*. Este consejo era el que elegía al *Tlatoani* que era el gobernador de la tribu y al *Tlacatecuhtli* o jefe militar.

Dicha estructura social autóctona, desarrollada en el México prehispánico, acontecida la conquista, incorporaría elementos que, aunados a la tradición municipal europea, darían forma peculiar a los municipios americanos y muy especialmente a los mexicanos, donde durante la época colonial pasaron a constituir la base de dominación del imperio español, lo cual se logró en buena medida tomando a las estructuras autóctonas de división territorial como el fundamento para la constitución de las nuevas municipalidades.

#### **2.2.6 LA COLONIA**

Fue en tierra mexicanas donde los españoles instauraron el primer municipio de América continental, correspondiendo la autoría de ello al conquistador Hernán Cortés, quien así lo dispuso el 22 de abril de 1519 en la

Villa Rica de la Vera Cruz, actualmente la ciudad y puerto de Veracruz, resaltando que en lo subsecuente la colonización en América se realizaría a través de la institución municipal.

"La principal institución política en los pueblos españoles era el Cabildo o Consejo Municipal. Establecer éste era el principal acto en la fundación de un pueblo colonial" (Calzada, F., 1990, pág. 239).

Más adelante, derrotada la capital del imperio Azteca, *Tenochtitlan*, se fundó el segundo ayuntamiento del continente en *Coyoacán* de tipo metropolitano.

El México colonial fue dividido en reinos y gobiernos y cada uno de aquellos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que tenían una cabecera, las cuales eran las capitales de las regiones que sostenían a un número determinado de localidades.

"En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento, que fue la

entidad de gobierno más pequeña de la administración pública hispana" (Hernández, P., 1991, pág. 14).

Durante la dominación española hubo pocas variaciones en el régimen municipal y en cuanto a su organización, es decir, al conjunto de órganos que componían su gobierno; su estructura tuvo los naturales cambios que las propias necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando. No obstante ello y tomando como una especie de "tipo" del municipio colonial, el principal órgano gubernativo de éste era el ayuntamiento o cabildo, es decir, un cuerpo colegiado también llamado consejo municipal, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, como supremo legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el corregidor o alcalde mayor, que presidía dicho cuerpo; los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico, pudiendo el ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del municipio, donde destacaban "... los diputados de fiesta, los de policía, los de alhóndiga y

depósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, dos ejecutores, un fiel encargado de marcar los pesos, pesas, romanas y medidas y un veedor del matadero" (Citado por Burgoa, I., 2000, pág. 911).

Debe mencionarse que de los funcionarios anteriormente citados e integrantes del ayuntamiento o cabildo, los únicos de elección lo fueron los alcaldes ordinarios, verificándose la misma en el propio cabildo, al que concurrían los alcaldes salientes y los regidores, siendo requisitos para ser electos el saber leer y escribir y ser vecino del lugar; los demás cargos eran determinados, según su importancia, los de corregidor o alcalde mayor, por determinación o designación real y todos los otros se vendían, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la corona.

"En los tiempos de la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados era en verdad muy limitada, ya que sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular" (Acosta, M., 2003, pág. 398).

"Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios" (Tena, F., 1998, pág. 148).

Cabe precisarse, que durante la etapa histórica que se trata, los principales asuntos de índole administrativa, de los que debían encargarse los ayuntamientos, eran el arreglo de la ciudad, el mejoramiento de las obras públicas, reglamentar los asuntos económicos y de la política de abastos, la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos; el cuidado de las casas del cabildo, alhóndigas, puentes y caminos, el cuidado y vigilancia de los mercados de las ventas y los mesones, vigilar los pesos y medidas, la policía y el orden del lugar, cuidar del disfrute común por los vecinos de los pastos y montes, el corte y plantación de árboles, sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicasen al mejor postor, los derechos de vender carne y pan, etcétera.

Fue durante el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, que se efectuó una transformación gubernamental, estableciéndose el sistema de intendencias. Estas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novo hispanos, sobre todo en lo referente a las finanzas públicas. La constante intervención e intromisión de los intendentes en la Nueva España causó el deterioro en la autonomía hacendaria de los municipios y así como la relación de los cabildos con las intendencias.

“Los casos llegaron a tal punto que el Virrey absorbió las funciones del nombramiento de regidores, que discutían con empleados locales los asuntos del municipio. Asimismo, el intendente organizaba las actividades comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales. En suma, todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. Por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el Virrey y en los intendentes,

representantes directos del Estado Español" (Citado por Calzada, F., 1990, pág. 242).

Durante casi todo el periodo colonial, el municipio se le subordinó al Estado Español, pero no obstante ello, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político que se suscitó en dicha época.

"El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares. Al finalizar el periodo colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento, conspiraron a favor de la independencia" (Hernández, P., 1991, pág. 18).

### **2.2.7 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ**

Mientras en la nueva España y bajo el firme propósito de consolidar una nación independiente, México, se iniciaba en 1810 y desarrollaba el movimiento independentista correspondiente, en la península Ibérica y

promovida por el sector liberal español, en marzo de 1812 se promulgaba la Constitución de Cádiz, misma que constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar y reestructurar al régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas, adquiriendo especial significado sus disposiciones en el México ya independizado a virtud de que, por un prolongado lapso, fueron las que rigieron el funcionamiento municipal en la nueva nación ante la omisión que del municipio en reiteradas ocasiones se hizo, incluso por las leyes fundamentales de la época.

Dicha Constitución establecía, en lo concerniente a la figura en comento, la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su defecto, por el alcalde (artículo 309).

El número de individuos que integraban al ayuntamiento era proporcional al número de habitantes, y se renovaban anualmente mediante el sistema de elección popular, por lo que en consecuencia, los cargos ya no eran

ni vitalicios ni vendibles; asimismo y como un aspecto muy interesante e innovador, se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

Dentro de las atribuciones que se conferían a los ayuntamientos, en términos de lo que disponía el artículo 312 de dicho ordenamiento legal, estaban las de administrar el aspecto interno de los pueblos, la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia municipal, los puentes y caminos vecinales, el pavimento, las cárceles municipales y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Por otra parte, las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que a éstas autoridades estaban subordinados los ayuntamientos, quienes los vigilaban y supervisaban. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

"La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante

todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados" (Hernández, P., 1991, pág.19).

### **2.2.8 ETAPA DE LA INDEPENDENCIA**

Durante el desarrollo de la lucha de independencia, no fue dada ninguna disposición de importancia en lo referente al gobierno municipal, ya que no se atendió en nada a éste aspecto de trascendental importancia para esa época, en que se estaba transformando la vida política y sentando las bases para el nacimiento de la nación mexicana.

Solo encontramos como antecedente del período tratado, que en el año de 1812, Ignacio Rayón da a conocer los elementos constitucionales conformados por 38 puntos, en cuyo punto 23 existen leves disposiciones referentes a los ayuntamientos, al señalar que los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos y éstos debían conformarse con las personas mas honradas y de posición; no obstante lo anterior, más tarde cuando Morelos

da a conocer, en septiembre de 1814, los 23 puntos, prácticamente se omite dicho artículo.

Al consumarse la independencia en 1821, se dio el Plan de Iguala, mismo que reconoció la existencia de los ayuntamientos pero no introduce nada en tal sentido, sino que se limita a dejar subsistentes las normas establecidas al respecto en la Constitución de Cádiz.

Por otra parte e iniciada la vida independiente del país, la evolución de la institución municipal se vio afectada seriamente como consecuencia de la precaria situación de las finanzas públicas que provocaba el permanente estado de guerra, ya que esto semiparalizaba la actividad económica y aumentaba considerablemente los gastos de administración que propiciaba mantener en alerta a un enorme ejército.

### **2.2.9 LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

Mediante decreto del 4 de octubre de 1824, se ordena la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que será la primera ley suprema del

México independiente. En dicha Carta Magna, en su artículo 4, se establece la república federal al disponerse que: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal" (H. Congreso de la Unión, 1991, pág. 77).

En la citada Ley Suprema de 1824 no se hace referencia alguna de la institución municipal, debido muy seguramente a la situación política prevaleciente del momento que obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la tarea de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios. Con ello se dejó en absoluta libertad a los estados, "...que en aquél momento eran un total de 19" (Jiménez, W., Miranda, J. y Fernández, M., 1971, pág. 414), para organizar sus gobiernos y administraciones según el artículo 161, siempre que no se opusieran a dicha Constitución. Ello dio la oportunidad para que las entidades federativas se dieran a sí mismas una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.

En función de lo anterior, en lo referente a la cuestión municipal, los ayuntamientos se regularon por

muchas disposiciones que regían desde la época de la Colonia, que por no oponerse a la nueva constitución no se derogaron, muy particularmente por preceptos legales emanados de la Constitución de Cádiz.

“Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los Estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz” (Ovalle, J., 1985, pág. 789).

#### **2.2.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1836**

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

Por virtud de dichas leyes se dividió al territorio de la república en departamentos, los que a su vez fueron divididos en distritos y éstos en partidos (artículo 1 de la Sexta Ley).

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836, en su Sexta Ley denominada "División del Territorio de la República y Gobierno interior de los Pueblos", contempló constitucionalmente a los ayuntamientos, al establecer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos y en otros lugares que reunieran ciertas condiciones en cuanto al número de habitantes (artículo 22); además dispuso que los ayuntamientos serían electos popularmente y que el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que pudieran exceder de seis, doce y dos, respectivamente (artículo 23). Destacaba el hecho de que se fijó como requisito para ser integrante del ayuntamiento, el ser ciudadano mexicano, vecino del lugar, mayor de 25 años y contar con un capital que produjera al menos quinientos pesos anuales (artículo 24).

Por otra parte, específicamente disponía las atribuciones y ámbito de competencia tanto del ayuntamiento como de los alcaldes (artículos 25 y 26).

La libertad municipal otorgada por dicha Constitución era muy relativa, puesto que los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Sin embargo su trascendencia estribó en haber tratado el tema municipal.

### **2.2.11 LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

El 5 de febrero de 1857 se da a conocer la Constitución de ese año y la segunda de corte liberal en la nación mexicana independiente, en cuyo texto se reafirma la organización del país en forma de república representativa, democrática y federal.

En esta nueva Ley fundamental, no se eleva a precepto constitucional el régimen de las municipalidades y solamente se ocupa del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales en su artículo 72 Fracción VI indicando que: "El Congreso tiene facultad:...VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales,

designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales” (H. Congreso de la Unión, 1991, pág. 189).

Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal de 1857, su regulación por ende quedaba a cargo de las Constituciones de los Estados; es decir, las entidades federativas eran quienes tenían la facultad de nombrar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales, como en efecto así lo hicieron.

“...De tal manera, las circunstancias pusieron al municipio en manos de los gobernadores al mismo tiempo que los sujetaban a las leyes emanadas por las legislaturas locales y, desde luego, supeditaba a éstas al capricho y voluntad de los jefes políticos, quienes eran personas de confianza del mandatario estatal, lo que venía a darle a los mismos una total influencia en los ayuntamientos” (Calzada, F., 1990, pág. 247).

### **2.2.12 EL PORFIRIATO**

Se ha denominado de dicha forma al período histórico acontecido en México, que inició en noviembre de

1876 y concluyó en mayo de 1911, caracterizado por la presencia de un solo hombre ocupando la presidencia de la república e implantando durante todo ese lapso, una forma personal de gobernar traducida en la imposición de una dictadura totalitaria con aparentes y presuntas bases legítimas aportadas por la Constitución Federal vigente: Porfirio Díaz Mori.

"Desde noviembre de 1876 hasta mayo de 1911 tendrá México un solo jefe político, el general Porfirio Díaz. Durante cuatro años de éste largo período, entre 1880 y 1884, habrá otro general en la presidencia de la república, Manuel González, pero la jefatura política del país será conservada por... Porfirio Díaz..." (Jiménez, W., Miranda, J. y Fernández, M., 1971, pág. 545).

El inicio del período de Porfirio Díaz como presidente, marca al mismo tiempo el comienzo de una prolongada etapa de paz en la nación, circunstancia que posibilita llevar a cabo proyectos económicos a largo plazo que derivan en un progreso material sin precedentes.

Por lo que al municipio atañe, en 1897 se promulgó la Ley General de ingresos de las municipalidades de la República Mexicana. En dicha ley se establecieron cinco aspectos básicos: 1.- Rentas propias; 2.- Impuestos municipales; 3.- Impuestos federales; 4.- Subvenciones del gobierno federal, y 5.- Ingresos extraordinarios.

La finalidad de la citada ley, era mejorar el nivel municipal, sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los estados.

No obstante ello, durante la época en comento, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa etapa, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o prefectura o cantones; dirigiendo éstas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes de éste y de los gobernadores de los estados.

Los jefes políticos o también llamados prefectos, residían en las cabeceras de los distritos para vigilar y

controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.

"...Cada distrito del estado elegía por dos años, en comicios abiertos, a su prefecto, que era el representante del distrito, el funcionario intermedio entre las presidencias municipales y el ejecutivo... (posteriormente se)... suprimió las elecciones populares para el cargo y adjudicó al ejecutivo (estatal) la facultad de nombrar a su discreción los prefectos políticos de los distritos..." (Aguilar, H., 1999, pág. 133).

En el año de 1903, Porfirio Díaz promulga una ley que recogía el sentimiento que el gobierno dispensaba a los municipios, aspecto que se refleja en dos disposiciones que indicaban que los prefectos serían la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades (artículo 60); y además, que serían los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarían subordinados al gobernador del estado (artículo 61). Con lo anterior dichas figuras cobraron aún más poder del que ya tenían y relegaron aún mas a los municipios.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, que eran quienes determinaban las elecciones presidenciales.

En lo concerniente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una difícil situación, ya que carecían de los servicios más elementales: Agua, mercados y obras públicas en general. Es de resaltar que dichos servicios sólo se daban en los municipios más importantes y sobre todo, en la Ciudad de México.

Para concluir, debe precisarse que durante la dictadura impuesta en la época conocida como "el Porfiriato", los ayuntamientos sólo existieron de nombre y ello, en gran medida, gracias a la figura del jefe político o prefecto.

"Las prefecturas eran agencias del gobierno central del estado, y sólo obedecían las órdenes del gobernador y los medios que frecuentemente empleaban eran ilegales. La actuación de los prefectos era incompatible con cualquier asomo de libertad municipal, motivo por el cual

uno de los postulados de la revolución fue pedir la supresión de las prefecturas y el establecimiento del municipio libre" (Encinas, G., 1973, pág. 42).

"El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre" (Tena, F., 1998, pág. 150).