
GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO

1. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

1.1 Lo Natural

El hombre al pasar de nómada a sedentario siente la necesidad de reunirse con sus semejantes para la realización de ciertos fines, ya sean de defen^sa, religiosos o de ayuda mutua. Sea el fin cual fuere el hombre ser social per naturaleza, siente deseos de vivir en sociedad. Esta necesidad y ese deseo de vivir en comunidad lo hace agruparse primeramente en familia constituyendo así el clan familiar, después pasa a formar la tribu, la villa, el pueblo y finalmente la ciudad, siendo esta el punto más próximo de concentraci^onde la cultura y de la civilización.

Como consecuencia de la vida en sociedad, el hombre comenzó a experimentar necesidades especiales y problemas particulares de diversa índole motivados por el hecho social, y para satisfacer aquellos y resolver éstos le fué indispensable una peculiar organización jurídica que nosotros denominamos MUNICIPIO.

Así es como surge el Municipio en su forma primitiva, por necesidad de comunidad.

Julio D' Acosta y Esquivel O., en su obra El Fuero del Municipio, P. 23, nos confirma ésta opinión, al considerar al origen del Municipio, "Como una comunidad natural, nacida de las necesidades del individuo y familias, su origen pertenece a la prehistoria, donde quiera que se han congre-

gado las familias y se han dado una organización y una autoridad, ha existido el municipio.

Historicamente el Municipio ha pasado por diversas etapas, desde el régimen premunicipal que tuvo su origen en las agrupaciones naturales fincadas en el parentesco, pasando por el régimen municipal primitivo de las agrupaciones gentilicias hasta llegar al régimen actual, al régimen político.

1.2 LO LEGAL

Actualmente, el municipio es producto artificial del legislador, "El estado y sólo el Estado, única sociedad -- total y soberana será la llamada a determinar mediante la ley, cual sea la forma más adecuada en cada caso para que los elementos humanos en relación con la convivencia vecinal puedan cumplir mejor con aquellas finalidades inmediatas que desbordan la acción individual de los mismos". (1)

Así vemos que las propias leyes que declaran el caracter natural del Municipio exigen seguidamente la concurrencia de ciertos factores completamente artificiales (capacidad económica) para determinar que agrupaciones sociales tienen derecho a servir de base a una organización jurídica de caracter Municipal.

En las leyes actuales la tendencia que preside el nacimiento de un municipio es la capacidad económica. Esta -

capacidad económica es calificada de diferentes maneras - así es frecuente encontrar que varios países condicionaron indistintamente la existencia municipal con población, territorio, y con riqueza imponible bastante, para sostener los servicios municipales obligatorios.

Nuestro país no cuenta con un criterio uniforme para acreditar esa capacidad económica sino que varía de una legislación local a otra, Así tenemos por ejm: la Legislación del Estado de Coahuila que fija la capacidad económica con relación a los gastos es decir se piden recursos -- suficientes para cubrir los gastos administrativos y sostener cuando menos una Escuela de instrucción primaria para cada sexo y una nocturna, mientras que en Chiapas es fijada en relación con recursos naturales y en el Estado de -- Moreles y Zacatecas se pide la capacidad económica necesaria para que puedan seguir subsistiendo los municipios necesarios sin perjuicio grave para alguno al municipio matriz.

En la legislación del Estado de Sonora se impone como requisito para exigir nuevos municipios 10,000 hts. como mínimo y comprobar debidamente ante el congreso que tienen elementos bastantes para proveer su existencia política -- además, establece como facultad del congreso la de suprimir los municipios que no tengan elementos suficientes para proveer su existencia política.

La tendencia de condicionar la existencia municipal a la capacidad económica es el objeto de evitar el nacimiento de municipios débiles que lejos de servir para el avance y progreso del grupo social que lo forma, solo es tanca su desarrollo constituyéndose además en una carga para el estado a que pertenecen.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1 Origen del Municipio en México.- Consideramos que el primer esbozo de caracter municipal que aparece en México lo constituye el "calpulli" por ser el primer clan organizado y con gobierno propio. Los pueblos Aztecas se encontraban divididos en secciones a los que corresponden las tierras denominadas "calpulli". Al frente de cada Calpulli existía un calpollec o jefe de barrios de la ciudad que era nombrado por los jefes de familia y encargado de administrar los bienes del Calpulli y de impartir justicia.

Cada calpulli tenía un ayudante principal, que era una especie de inspector de policía. El conjunto de Calpollec y ayudantes formaban el gran consejo de la ciudad mismo que se reunía cada doce días y era presidido por un gran magistrado y sus funciones eran Judiciales y Administrativas.

2.2 Desarrollo Historico-Económico.- 2.21 Durante la dominación Española al realizar la conquista de los españoles sobre los pueblos de anahuac, su organización admi -

nistrativa quedó prácticamente destruída y fué sustituida por otra, que era producto de la cultura, de los intereses y de la propia organización política de los conquistadores.

De tal manera que el primer municipio de México no se originó por necesidades de comunidad sino como consecuencia de un acto político del conquistador Don Hernán Cortes, quien en representación de Carlos I Rey de España, fundó el primer ayuntamiento de México y de la América Continental. El ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519.

Después de fundado el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, de acuerdo con las normas de Castilla, se fundó el ayuntamiento de la Cd. de México, entre los años 1521 y 1524.

A la conquista de México prosiguió la colonización sujeta a las ordenanzas de Cortes expedidas en los años de 1524 y 1525 hasta el 13 de junio de 1573 fecha en que Felipe II Rey de España firma las primeras ordenanzas sobre descubrimientos, población y planificación de las Indias, las cuales sirvieron de base para la instrucción de los nuevos municipios, constituyendo además el principio de una etapa en la historia municipal en lo que respecta a la fundación de poblaciones, pues ya no se deseaba man-

tener el signo de conquista, sino que se les imprime el -
el caracter de colonización.

En 1524, los reyes de España crearon el consejo Real-
de Indias que era una especie de tribunal investido de fa-
cultades legislativas, administrativas y judiciales. Resi-
día en España y previa consulta con los reyes, dictaba --
una serie de disposiciones para el mejor gobierno de las -
Indias y resolvía los casos y conflictos que en estas su -
citaban.

Los Gobernadores fueron las primeras autoridades que
representaron a los Reyes de España. En la Nueva España --
Cortes fué nombrado gobernador, cargo que desempeñó hasta-
1527 en que Carlos I substituyó éste régimen por el de las
audiencias Reales.

Las audiencias Reales eran tribunales colegiados com-
puestos por un presidente y cuatro oidores, y tenía doble-
función; administraban, gobernaban y al mismo tiempo eran-
tribunales Judiciales. En México se fundaron dos la de la-
Cd. de México y la de Guadalajara.

En 1530 el sistema de audiencias fué substituído por -
el de los Virreyes. A partir de ese año y hasta 1821, el -
Gobierno político y administrativo de la colonia tuvo en el
virrey su autoridad máxima. Cuando completamente desde en-
tonces las facultades políticas y administrativas de las -

audiencias Reales pero siguieron funcionando como máxi - -
mes tribunales de Justicia durante los siglos XVI y XVII-
se caracteriza, por la coexistencia de municipios españo -
les e indígenas y por la preponderancia de los españoles -
en el control de los ayuntamientos debido a que los nombra
mientos de consejales y Regidores eran perpetuos y estos -
podían vender el cargo.

No se tienen datos precisos de cuando se organizó ---
la Hacienda pública municipal en la Nueva España, pués es-
hasta la promulgación de las ordenanzas de gobierno del 11
de Dic. de 1682, donde se reglamentaron los términos que -
debían efectuarse los cabildos, como debían ser nombrados-
los alcaldes, regidores y oficiales del ayuntamiento; en -
tre éstos últimos se establecía el cargo de "Contador", el
cual debía de encargarse de llevar los libros y manejar --
los fondos del ayuntamiento.

En esa época los ayuntamientos poseían dos clases de-
bienes: Los comunes y los propios, los primeros eran para-
el disfrute de los vecinos y los segundos estaban destina-
dos a producir ingresos para solventar los gastos públicos
y provenían de los arrendamientos de las tierras que en --
calidad de inalienables se señalaban los ayuntamientos.

La totalidad de los gastos públicos debían cubrir, --
además de los ingresos provenientes del disfrute de los --

propios con los ingresos que produjeran los arbitrarios.

Los arbitrarios llegaron a ser el nervio principal -- de la economía municipal de los cuales los principales -- eran las sisas, las derramas, las ^econseciones y las con -- tribuciones.

A mediados del siglo XVII^{III} reinaba en la hacienda municipal una completa anarquía y desorden, dando ésto lugar a que el Rey Carlos III enviara en el año de 1767 a la colonia, de visitador Genral a Don José Galvez, quien traía instrucciones de estudiar las condiciones en que se encontraban los municipios, especialmente en lo referente a sus sistemas financieros.

El visitador General centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías valiéndose para ello de un recurso administrativo, como fué la -- creación del puesto de "Contador General de la Comisión de Propios y Arbitrarios y bienes de comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del reino de la Nueva España", -- con atribuciones para señalar Reglamentos especiales en la administración de los Municipios.

Esta oficina se estableció en México, y una vez establecida los regidores ya no pudieron disponer ni gastar los fondos públicos sin el consentimiento del Contador General, reduciendo con ésto a los ayuntamientos, a un nivel de irres

ponsabilidad.

En el año de 1786 se expidió la Real Ordenanza de Intendente que políticamente suplantó al control de la autoridad municipal ostentada hasta entonces por el virrey, quitándole a éste las facultades de manejar y de distribuir los propios y arbitrarios de las ciudades y villas de españoles y de los bienes comunes de los pueblos, llegando dicha facultad a la "Junta Superior de Real Hacienda". Los "intendentes" estaban sometidos a esta junta y tenían derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos derivados de los propios.

Por Ordenanza Real de 1788 se restituyó el virrey la superintendencia de la Real hacienda, quedando únicamente fuera de su jurisdicción los bienes de las comunidades indígenas, los que se manejaban directamente por Real Hacienda, ocasionando con estos cambios confusión, lentitud y equivocación en el manejo de los mismos bienes.

En 1812 con la constitución de Cádiz, resurgió la constitución Municipal, restaurándose nuevamente el sistema de elección popular, la No-reelección de los funcionarios municipales y la duración en su cargo de un año. Además se introdujo las reformas fundamentales de la integración del ayuntamiento en proporción con el No. de Hts. y la de delcarar el desempeño de los cargos consejeriles co-

mo una obligación de ciudadanía.

El nuevo régimen también presentó aspectos negativos, como fué la centralización de los ayuntamientos a través de los jefes Políticos y en materia hacendaria restó autonomía a los municipios ya que reglamentaba que estos solamente podrían manejar libremente los caudales provenientes de los propios; pues de la administración de los arbitrios se encargaba la "Diputación Provisional".

2.22 En el México Independiente.

En la Constitución de Apatzigan de 1814 no contiene disposiciones sobre los ayuntamientos, por lo que se dejó subsistir a los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos tal como lo establecía la constitución gaditana, e igual se estableció en el Plan de Iguala.

Después de consumada la Independencia, al entrar en vigor la constitución de 1824, se volvió a copiar de la constitución de Cadiz la Organización de la Administración Municipal, quedando regulada bajo el título de Régimen Interior de Pueblos.

Durante las épocas de Independencia, centralismo, Reforma e Imperio, se les fué otorgando a las Prefecturas mayor autoridad, y ya para mediados del siglo XIX los gobiernos municipales casi carecían de poder alguno. En es -

te período, no obstante que los municipios recaudaban --
buenos ingresos y que esto aumentaba, el aumento no co --
rrespondía a los gastos que ocasionaban los incipientes --
servicios públicos; la economía municipal cargaba con el --
peso de un desequilibrio financiero, situación que se a --
gravó al abolirse las alcabalas por disposición de la cons --
titución de 1857. Esta constitución no estatúa como obli --
gatorio el sistema municipal, y dejaba a las legislaturas --
de los estados el derecho de adoptar cualquier sistema de --
administración provisional; sin embargo, todos los estados --
conservaron el régimen municipal. Según esta constitución --
se dividió políticamente el país en estados, y éstas se --
formaban de distritos o cantones, que a su vez se subdivi --
dieron en municipios, aunque no necesariamente, como se --
explica con anterioridad.

Durante el gobierno de Maximiliano los Prefecturas --
siguieron operando solo que bajo el título de "Prefecturas --
Imperiales" y a los estados se les cambió el nombre por --
departamentos.

Los departamentos eran gobernados por los perfectos --
Imperiales con el auxilio de un consejo de gobierno. En --
las municipalidades, los alcaldes eran nombrados por los --
prefectos imperiales y por los regidores, éstos últimos --
eran electos popularmente y se renovaban por mitas. Era --
facultad del emperador decretar las contribuciones muni --

cipales.

Al restaurarse el gobierno de la república, aumentó la intervención del Estado en los asuntos municipales. Sin embargo fué en ésta época cuando el régimen municipal se empezó a normalizar principalmente en el Aspecto hacendario, adquiriendo características que subsisten en nuestros días.

El 26 de marzo de 1903, durante el gobierno de Don -- Porfirio Díaz se expidió la ley de Organización Política y Municipal con la cual se suprimió completamente la personalidad jurídica de los municipios y que establecía la agrupación de éstos en divisiones administrativas., superiores llamadas partidos e Prefecturas a cargo de prefectos políticos, los cuales eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República y en el ejercicio de sus funciones estaban sub alternos al gobernador.

El odio que despertaron estos funcionarios fué uno de los motivos inmediatos de la revolución.

2.23 Epeca Revolucionaria.- Uno de los principales postulados de la Revolución fué la de implantar un municipio libre; es decir restituirle los bienes y rentas que disfrutaban y eliminar toda autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Con el triunfo de la revolución resurgieron los ayuntamientos más no el patrimonio, y esto es realidad lo que --

ha activado su precaria situación económica.

3. Situación actual de los Municipios en México.

3.1 Generalidades

A través del estudio del desarrollo histórico y económico del municipio en México, observamos que la administración municipal ha sido un fracaso. Por lo que es indispensable y necesario hacer un estudio de los factores; -- políticos económicos y sociales que integran el municipio, a fin de comprender con mayor claridad los grandes problemas que le aquejan.

3.2 Reglamentación de los Municipios en México

El Municipio es un ente político, por lo tanto sus funciones están estrictamente regidos por disposiciones legales.

→ Punto I de la hoja No. 15

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 115 dice:

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

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento

te de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

2. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

11 Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen la legislatura de los estados y que, en todo caso, sean suficientes para atender a las necesidades municipales.

111 Los municipios seran investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente".

A pesar de que en el primer párrafo del art. 115 de constitución se hable del municipio libre, la libertad so-

lamente escrita en la misma, pues no se puede hablar de -- libertad municipal, mientras se consigne en la face. 11 " -- que la hacienda municipal se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todos casos seran suficientes para atender a las necesidades municipales".

Es en el texto mismo de nuestra constitución donde se encuentra la raiz del problema municipal, pues al no especificar en su art. 115, fracc. 11 las fuentes de ingreso -- que en todo caso corresponden al municipio deja que la libertad financiera y por consecuencia la libertad política -- del municipio quede a merced de la legislatura y el ejecutivo del estado que de acuerdo a sus conveniencias políticas aumentan o disminuyen los recursos del municipio.

No se puede hablar de Autonomía municipal pues no se concibe la libertad política sin su correlativa libertad económica.

1.- REGLAMENTOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y POLITICA DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.

La Organización Política y Administrativa de los municipios en México se encuentra reglamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, En las Constituciones Políticas de los Estados a que pertenecen, en --

en las Leyes orgánicas municipales, en las leyes electorales y en los reglamentos interiores.

Las constituciones de todos los Estados de la Federación se amoldan a los lineamientos seguidos por la ley -- fundamental. Algunos Estados le impusieron al municipio-- algunas variantes pero no afectaron en su esencialas disposiciones de la Constitución Federal.

La constitución del Estado de Sonora se apega correctamente a los lineamientos demacrados por el art. 115, y nos señala que los ayuntamientos se compondrán de un presidente Municipal y del No. de concejales que determinen la Ley Orgánica relativa, todos los cuales serán designados en elección popular directa cada tres años. En todo -- caso el número de los integrantes de un ayuntamiento será impar y nunca menor de cinco.

Establece además los requisitos para ocupar éstos -- cargos indicando que serán obligatorios más no gratuitos.

Las leyes orgánicas del Municipio establecen las bases del funcionamiento de los ayuntamientos, facultades de sus funcionarios, los ingresos que forman su hacienda y en general, las atribuciones de su gobierno que son muy varia-- das, según las necesidades de sus localidades o el crite -- rio adoptado por las legislaturas locales.

La ley Electoral del Estado de Sonora tambien hace -- participe al municipio en las funciones relacionadas al -- proceso electoral.

Además de las Leyes anteriormente descritas, existen -- los Reglamentos Interiores que rigen cada uno de los rengones de la administración Municipal y que son formulados en los propios municipios generalmente por comisiones especiales de carácter técnico y sometidos a la discusión y -- aprobación del ayuntamiento, y finalmente pasan a las legislaturas locales, para su aprobación final.

Entre estos reglamentos podemos citar: El Reglamento -- interior del Ayuntamiento que norma su integración e instalación, las funciones que realizará y la organización -- que deberá adoptar para dar un mejor despacho a los Servicios Públicos; Los Reglamentos que establecen la forma en que se deberán de llevar a cabo las actividades de los diversos departamentos que forman el organismo municipal, -- como: El Reglamento de la Tesorerías Municipales, El Reglamento de Tránsito, Reglamento de Bando de Policía y buen-- Gobierno, reglamento a que está sujeto el servicio de automóviles al público, etc.

La Constitución Política del Estado de Sonora, en su -- art. 139 fracc. IV, faculta a los Ayuntamientos para expedir los Reglamentos necesarios ala buena Organización y funcionamiento de los servicios Públicos del municipio, siem --

pre con la previa autorización del congreso del Estado.

Los Reglamentos Interiores se constituyen en auxiliares de vital importancia para el buen gobierno y la administración de la ciudad. Ya que son el respaldo legal de las funciones Municipales y establecen las facultades y obligaciones de los funcionarios públicos, señalándoles los principios básicos de organización, rectitud y justicia que deben observar en el desarrollo de sus funciones, y consecuentemente las reduce las posibilidades de desviarse en actos indebidos.

Además los reglamentos interiores son los medios para orientar y reforzar la comprensión y participación de los ciudadanos en las funciones del municipio.

Se ha comprobado que los gobiernos que han establecido la política de hacer partícipes a sus gobernados en la realización de determinadas actividades, han obtenido de élle más cooperación tanto moral como económicamente. Por el simple hecho de que han conocido y comprendido el fin de las mismas.

Por lo tanto, debe ser política de todo buen gobierno reglamentar la organización y funcionamiento de los servicios públicos con el objeto de cumplir y hacer cumplir sus disposiciones satisfactoriamente.

Sin embargo, y hablando del caso concreto del los --

los Municipios del Estado de Sonora, observamos que éstos cuentan con un sin número de Reglamentos que fueron expedidos hace muchos años, y sus representantes responsables no se han preocupado, ni tomado la molestia en reformar y actualizar lógicamente estos reglamentos resultan completamente obsoletos, inadecuadamente al desarrollo de la administración moderna.

Como consecuencia lo antes dicho respecto a esos reglamentos, las actividades municipales se llevan a cabo al arbitrio y juicio del personal encargado de su realización. Nulificándose así la base legal que debe tener toda actividad municipal y los beneficios que la administración municipal obtendría de un régimen jurídico adecuado a sus necesidades.