

249
2oj



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCION CONSTITUCIONAL
DEL MUNICIPIO LIBRE EN EL
ESTADO DE CHIAPAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
ELENA FARRERA CASTILLO



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DEL MUNICIPIO

I. Consideraciones Preliminares.....	4
II. Grecia.....	5
III. Roma.....	9
IV. España.....	16

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES EN MEXICO

I. Epoca Prehispánica.....	19
II. Epoca Colonial.....	20
III. Epoca Independiente.....	24
IV. Epoca Revolucionaria.....	35

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO LIBRE

I. Naturaleza Jurídica.....	47
II. Concepto.....	53
III. Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	56

CAPITULO IV

EL MUNICIPALISMO EN EL ESTADO DE CHIAPAS

I. Marco histórico del Municipio en el Estado de Chiapas.....	75
II. El Municipio en la Constitución Política del Estado de Chiapas.....	94
III. Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.....	129
CONCLUSIONES.....	180
BIBLIOGRAFIA.....	193

INTRODUCCION

El conocimiento de las raíces históricas municipales es el instrumento fundamental de la unidad de los chiapanecos y en consecuencia de los mexicanos; pues, en la medida que conozcamos nuestros antecedentes históricos, costumbres y tradiciones étnicas y populares, fortaleceremos el desarrollo de nuestra nación.

La constante lucha de los Municipios por conservar su libertad, por la reivindicación de sus derechos, por el perfeccionamiento de su democracia, por la justicia y la igualdad en todos los órdenes, encontró respuesta con la expedición del artículo 115 constitucional, que si bien en un principio no pasó de ser teoría, asentó los cimientos para que en 1983, con las reformas y adiciones instrumentadas al artículo, se hiciera realidad lo que tanto se esperó. Fue hasta entonces, cuando surgió la autonomía para el ejercicio de la democracia, manifestada en la libertad en el manejo de la hacienda municipal; formular su propio presupuesto de egresos y la reglamentación respectiva; lo que le permite su mejor desarrollo, despertando a la ciudadanía de su letargo, para

tornarla más interesada en sus propias comunidades y participativa en sus acciones de solución y beneficios socioeconómicos, esto es, ejercer la democracia.

Con autonomía política, administrativa y financiera, fiscalizado su ejercicio por el Congreso Local como único órgano de control, es posible emprender acciones y soluciones a problemas ancestrales que aquejan a los Municipios del Estado, en cuanto a la prestación de los servicios tradicionales, la creación de nuevos servicios de acuerdo con sus necesidades, posibilidades particulares y modernización urbanística; pero principalmente enfocando los esfuerzos para atender a las comunidades rurales que en primera instancia son parte principal y fundamento social municipal y las menos atendidas.

Todavía es largo el camino por recorrer, son muchos los problemas del Municipio que han de salvarse para alcanzar, finalmente, el ideal de autosuficiencia tan anhelado, pero sin duda alguna los preceptos vigentes marcan la pauta a seguir para lograr el fortalecimiento de esta institución.

En el transcurso de la presente monografía he tratado de analizar la evolución jurídica de esta institución en el Estado de Chiapas. Entendido sea que las fallas que la obra presente son producto de mi impericia en la apreciación de la materia y no de negligencia. He tratado de poner mi mejor esfuerzo para cumplir con el fin propuesto y deseo haberlo logrado, pero si así no fuera, valga a mi favor el esfuerzo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DEL MUNICIPIO.

I. Consideraciones Preliminares.

El análisis histórico del Municipio, conlleva, necesariamente a la mención de grandes culturas de la antigüedad. Grecia, por ejemplo, nos muestra los primeros vestigios municipales dentro de su estructura social y política, a través de la Polis o Ciudad, en donde sus habitantes ya tenían derechos políticos y civiles y se empieza a manejar el concepto de autonomía, vigente aún en nuestra época.

Roma, por su parte, aportó antecedentes importantes al municipalismo, entre otros, la creación de los ediles curules, quienes tenían funciones administrativas y de policía, facultades estas, propias de los actuales Ayuntamientos. Es en Roma, en donde por primera vez se crean leyes escritas, dirigidas a regular las funciones propias del Municipio.

La herencia grecolatina al sistema municipal que hoy conocemos, se manifestó con principios que subsisten a través del tiempo, como son la autonomía municipal, el sufragio y la soberanía popular, entre otros.

De los pueblos conquistados por Roma, se destaca España, a quien por diversas circunstancias concedió derechos plenos dentro de la estructura municipal, lo que trajo como consecuencia el desarrollo de Municipios con características particulares que posteriormente fueron heredadas a la Nueva España.

A continuación, una breve reseña histórica de la evolución municipal, siguiendo para ello, el orden arriba señalado y que obedece quizá, a la aparición cronológica de la institución legal que nos ocupa.

II. Grecia.

El origen del Municipio se remonta a Grecia, cuando las familias vivían aisladas y los hombres únicamente concían a los dioses domésticos; más tarde cuando varias familias se unieron formaron fratrias, con su propia

deidad; y cuando estas se asociaron constituyeron tribus, que a su vez integraron la ciudad que también concibió su dios. Así pues, la ciudad no era una asamblea de individuos, sino la unión de varios grupos constituidos antes de ella, por lo que se vio obligada a respetar la independencia religiosa y civil de cada grupo.

En un principio la formación de las ciudades obedeció a factores religiosos, ya que las familias se asentaban en torno a la Urbe, que era una especie de santuario, un punto de reunión para realizar las ceremonias en honor a las divinidades. Cada ciudad tenía sus propios Dioses y calendarios de ceremonias, es así como surge la religión municipal, que constituye la primera idea de autonomía, y que junto con la libertad y la autarquía, entendiéndose por esta autosuficiencia, independencia; hacen que cada polis, por más cercana que se encontrase de otra, fuera completamente distinta en cuanto a costumbres, creencias, sistema de justicia, etc. Esto no impidió que algunas ciudades griegas que tuvieron un culto común llegaran a unirse en anfictonías o federaciones, pero sin perder su soberanía.

En Grecia, la organización económica y social estaba basada en la herencia y la religión, lo que provocó gran desigualdad entre los habitantes de las ciudades, ya que solamente los jefes de familia tenían el derecho de ciudad, los demás individuos, tenían que ejercerlo a través de los pater.

Cada ciudad estaba representada por un rey, el cual tenía funciones sacerdotales, judiciales y militares, este originalmente era el fundador de la ciudad y después, el cargo era hereditario. Sin embargo, los patres, jefes de fratrias y tribus, conservaron el poder absoluto sobre sus familias y clientes, formando así la aristocracia en la cual, "gobernantes y gobernados no tardaron en advertir que no estaban de acuerdo sobre el grado de obediencia debida. Los reyes querían ser poderosos y los padres no querían que lo fuesen. La lucha se entabló, pues, en todas las ciudades entre la aristocracia y los reyes" (1), quedando vencida la realeza, por lo que sus funciones fueron exclusivamente religiosas.

(1) Coulanges, Fustel de. LA CIUDAD ANTIGUA. Ed. Porrúa, S.A. México. 1989. pág. 181

No es sino hasta 612 a.C. cuando "Solón elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo, y de ocupar las magistraturas. Dio a todos el derecho de propiedad suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se trocara en servidumbre..." (2)

Una vez lograda la igualdad, el pueblo, quiso gobernarse por sí mismo, con lo que la ciudad alcanzó un desarrollo precoz, apareciendo así el Municipio Urbano.

La ciudad griega se constituyó en un auténtico estado municipal, en la que el sufragio fue su máxima expresión y el interés público se antepuso a cualquier prescripción religiosa. Durante este período las magistraturas se desempeñaban un año, y a través de éstas se ejercía la administración municipal.

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura, era sujeto a una investigación sobre su

(2) Ochoa Campos, Moisés. EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C. Talleres de Trapplade. México. 1987. pág. 44

conducta y la de su familia y se le exigía que tuviese un patrimonio en tierras. Los magistrados eran los que ejecutaban las leyes, ya que el senado sólo tenía carácter consultivo.

Debido a la dedicación que implicaba la ciudadanía en Grecia, la esclavitud se hizo indispensable, llegando a existir esclavos médicos, obreros, constructores, verdugos, policías, tanto al servicio del Estado como de los ciudadanos en particular.

III. Roma.

La familia latina, al igual que la griega, aumentó, formando Gens, las cuales estaban dirigidas por patriarcas, la unión de éstas trajo como consecuencia la creación de las curias, cuyo jefe era llamado curión, varias curias constituyeron una tribu y la federación de éstas, integró la Civitas o Ciudad.

Las ciudades fueron gobernadas por los jefes de familia llamados patricios, fuera de éstas se asentaron en

aldeas los extranjeros que tenían la protección de la ciudad, pero no gozaban de derechos civiles, políticos, y religiosos.

De esta manera, la ciudad romana se dividía en tres tribus, las cuales se subdividían en diez curias y cada una de éstas en diez decurias.

Cada ciudad estaba representada por el Senado y había un rey que en el ejercicio de su imperium era el jefe, juez y capitán supremo y gran sacerdote. En un principio este cargo fue hereditario, pero cuando los reyes intentaron emanciparse de la autoridad del Senado, provocaron el descontento de los patres, los cuales decidieron abolirla, lo que ocasionó la inseguridad de las clases inferiores, ya que el rey era su protector, entonces se estableció un sistema de elección, a través del cual el Senado proponía al rey y la asamblea de curias lo confirmaba; a partir de lo cual, el rey únicamente tuvo carácter religioso.

El rey Servio Tulio, con el propósito de disminuir el poder del patriciado, dividió a la ciudad en cinco tribus. En este periodo, se levantaban censos cada cinco años, para

clasificar a los habitantes por sus bienes de fortuna, la nobleza de su nacimiento y edad, con la finalidad de fijar las obligaciones militares del individuo y los impuestos. Poco después, otorgó la calidad de ciudadanos a todos los habitantes, sin hacer ninguna distinción.

En el siglo VI a.C. el rey Tarquino el Soberbio, ordenó coleccionar las ordenanzas municipales de Papyrio, dando lugar al surgimiento en Roma del derecho municipal escrito.

En ese mismo periodo los patricios pidieron al Senado, que fuera abolida la nobleza y una vez aprobado el decreto que destituyó a Tarquino; suben los patricios al poder. Ante el descontento de la plebe, los patricios cedieron al establecimiento de diez tribuni plebis, que tenían como funciones principales proteger a la plebe, oponer su veto a la creación de leyes y a la celebración de juicios, convocar y reunir al Senado.

"Durante mucho tiempo hubo en Roma una doble serie de decretos: senatos-consultos para los patricios, plebiscitos para la plebe. Ni la plebe obedecía a los senatos-

consultos, ni los patricios a los plebiscitos. Había pues, dos pueblos en Roma. Sólo ante el enemigo, la ciudad era única e indivisible." (3)

. No fue sino hasta la promulgación de las doce tablas, cuando tanto patricios como plebeyos, acataron la misma ley y comparecieron al mismo tribunal, ya que dicho documento representaba la voluntad del pueblo.

Poco a poco, los plebeyos fueron adquiriendo igualdad política, y de esta manera los cónsules que representaban a los patricios, fueron substituidos por los tribunos militares, que tenían el mando del ejército, el mando del Senado y la jurisdicción civil; los cuestores que eran los guardianes del tesoro público; los censores que eran los administradores de la hacienda pública y elaboraban los censos de los ciudadanos y; los ediles plebeyos que tenían a su cargo la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, etc.

Sin embargo, esta organización política duró pocos

(3) Idem. págs. 55 y 56.

años, debido a la invasión de los galos, que tuvo como consecuencia el restablecimiento del consulado, con la prescripción de que uno de los dos debía ser plebeyo, junto a los cónsules surgieron dos funcionarios, el pretor y el edil, quienes debían publicar al inicio de su ejercicio, edictos en los que se establecían los principios según los cuales decidirían los casos que se les presentaran durante sus funciones.

La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, cuyos cargos se elegían cada año.

Más tarde, durante la época del Imperio, Roma, como pueblo guerrero, conquistó las ciudades vecinas, abarcando en esta tarea grandes extensiones territoriales. La idea del imperium hizo concebir a los romanos la posibilidad de conquistar a las ciudades vecinas sin destruirlas, sometiéndolas únicamente bajo su gobierno, formándose así el régimen municipal con todos los pueblos conquistados en los que existía, de acuerdo a los derechos otorgados por Roma, diversas categorías, por lo que algunas ciudades dominadas no poseían la ciudadanía romana o no tenían

derechos políticos o de propiedad sobre la tierra, de ello se desprende que su calidad de tributarias y el tributo pagado a Roma variara de acuerdo a su posición.

Los elementos constituyentes del Municipio romano en esta etapa, fueron el territorio, el pueblo que se reunía en asamblea general y la curia que se integraba por los diunviros como órgano ejecutivo colegiado con facultades judiciales y legislativas; los ediles con funciones de policía encargados de mantener el orden en calles, plazas, etc.; los quaestores, que manejaban la hacienda local; los censores, que debían formar y corregir el censo; los curatores, responsables de velar por los intereses fiscales y el defensor civitatis, que era el defensor de los contribuyentes.

"El triunfo indiscutible de la República Romana estriba en haber logrado por primera vez, someter a un sólo centro tan diversas y numerosas ciudades, antes autónomas. Pero la libertad municipal, primero relativa, después desapareció y Roma fue incapaz de unificar el régimen de municipalidades. Lo único que lograría, bajo el Imperio, sería una centralización cada vez mayor ya que existe una

gran diferencia entre la unificación del régimen municipal, respetando la autonomía y la iniciativa propia de los municipios y la centralización administrativa y política que ahoga la vida ciudadana en las municipalidades". (4)

La aparición del cristianismo marcó la etapa de transición entre la Edad Antigua y la Edad Media. La idea de un dios universal, transformó por completo la concepción localista de la vida.

El emperador Dioclesiano, dividió al Imperio en cuatro prefecturas y a cada una de éstas en varias diócesis, las cuales se componían de un número determinado de provincias haciendo con esto más estricta la centralización.

"Los municipios y los ciudadanos gemían bajo la carga de los impuestos y las arbitrariedades de los subprefectos de las diócesis y los presidentes de las provincias". (5)

(4) Idem. pág. 66.

(5) Idem. pág. 70.

Los efectos del Imperio Cristiano, sobre la situación económica de los Municipios fueron desastrosos, por lo que esta Institución debía buscar nuevos caminos para su subsistencia.

IV. España.

En España existieron pequeñas ciudades y pueblos, aislados unos de otros debido a la independencia y autonomía de cada uno de ellos; éstos fueron los factores por los que España pudo defenderse durante tres siglos del poder de los romanos; precisamente por esto, una vez vencidos, los romanos otorgaron ciertos privilegios a las poblaciones ibéricas. Por ejemplo, se formaron las curias, que eran una especie de senados compuestos por varios decuriones, representados por los decumbiros que eran magistrados o cónsules.

"...El municipio fue un elemento político de primera importancia en España." (6). El Concejo Municipal nació del Concilium y del Judex y los Alcaldes cuyo ejercicio

(6) Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979. pág. 80.

duraba un año, eran elegidos por las asambleas de vecinos. Los Concejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo y tenían sus magistrados y sus leyes propias y poseían también autoridad judicial. Había dos clases de concejos: el primero, llamado Cabildo Abierto, en el que todos gozaban de voz y voto y discutían negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegía a los magistrados por mayoría de sufragio; y el segundo que fue el Concejo Municipal o Cabildo Secular, que finalmente se llamó Ayuntamiento.

La necesidad de establecer reglas más estrictas para proteger los derechos de las municipalidades, condujo a la reunión de representantes municipales de León, donde se redactó uno de los documentos más importantes de la Edad Media, que garantizaba la existencia de administraciones municipales en ese reino. La soberanía local recaía en la Asamblea de Vecinos, también conocida como Concejo Abierto y en la que se resolvían asuntos de interés local. Estos concejos poseían bienes propios y dictaban ordenanzas relativas a la industria, el comercio, los gremios, etc. Los funcionarios municipales eran los Alcaldes o Justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal y los Jurados o

Fieles que eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

El Califato de Córdoba en el siglo X marca el inicio de la administración de las ciudades y los pueblos conquistados por los Caidés o Alcaldís Arabes que eran agentes directos de los Califas. La administración política árabe se basaba en clanes cuyos jefes o emires asentaron sus linajes en la ciudad respondiendo a una centralización política-administrativa que tenía como cabeza principal al Califa Moro.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSTITUCIONALES EN MEXICO

I. Epoca Prehispánica.

El Imperio Azteca se componía de una confederación de tribus, organizadas en grupos de parientes, que dieron origen al Calpulli. Los Calpulli eran una especie de barrios, integrados por un grupo de familias, emparentadas entre sí y con un antepasado común, éstos constituyeron el antecedente indígena del régimen municipal. Cada Calpulli tenía un Dios, una insignia, un nombre y un gobierno particular.

El gobierno del Calpulli era ejercido por el Consejo, el cual estaba integrado por los hombres de mayor edad y más sabiduría. Ellos intervenían en todos los asuntos trascendentes y elegían a los funcionarios encargados de ejecutar sus decisiones. El más importante de estos era el Teachcauh, pariente mayor, quien tenía a su cargo la administración comunal del Calpulli; lo seguía en orden de

importancia el Tecuhtli, cuyo cargo era de elección y su misión era velar por todos los negocios bélicos, es decir, desde el adiestramiento de los jóvenes en el techpolcalli, hasta la dirección y manejo de los escuadrones en el campo de batalla, era capitán del Calpulli, por lo que en las guerras era él quien portaba la sagrada insignia del linaje.

Otros funcionarios importantes del Calpulli eran los Tequitlatos, encargados de dirigir el trabajo comunal; los Calpizquez, recaudadores del tributo; los Tlayacanques, cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros y los Topiles que desempeñaban el cargo de gendarmes.

Todos los cargos del Calpulli eran vitalicios y no podían heredarse, porque eran resultado de la elección que realizaba el Consejo.

II. Epoca Colonial.

El primer Ayuntamiento de la Nueva España, fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519, en donde se levantaron enramadas,

simulando casas, se marcó la plaza pública y se instaló una horca. Se nombraron a los Alcaldes, Regidores, Alguacil Mayor, Capitán de Entradas, Maestro de Campo, Alférez Real, Escribano y Capitán del Ejército y Justicia Mayor.

De esta manera se instaló la primera población con características europeas en América, en donde se otorgó a Cortés el cargo de Capitán del Ejército, facultándolo para actuar en ausencia del rey, en favor de los intereses de la corona española; éstos fueron los factores que sirvieron de base para la extensión del régimen municipal por todo el continente.

Entre las primeras disposiciones municipales encontramos las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, las cuales establecían que en cada villa debían existir dos Alcaldes con jurisdicción criminal y civil, cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano.

Felipe II, en 1573, dictó las primeras ordenanzas de población, encaminadas a regular el establecimiento de ciudades en la Nueva España.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, las características del Municipio en la época colonial variaron, podemos señalar como punto de referencia la batalla de Villalar, la cual tuvo como desenlace el triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla, y en consecuencia la forma de gobierno adquirió características absolutistas y centralistas.

Así pues, durante la etapa pre-Villalar, se respetaron en la Nueva España, diversas garantías en favor de los habitantes de los municipios, como por ejemplo: la igualdad de todos ante la ley, la protección a la vida y a la propiedad y, su soberanía, la cual se manifestaba a través del derecho del pueblo a elegir a los Magistrados Concejiles.

Durante la segunda etapa, algunas de estas garantías desaparecieron y de esta manera, se extinguió el régimen democrático existente, iniciando en su lugar la venta de las regidurías.

Cada Municipio debía tener un Alcalde, tres oficiales, doce o seis Regidores, dependiendo de la

importancia numérica de habitantes, y dos Jueces Ejecutores, que tenían las funciones de Procuradores.

Las actividades del Cabildo Colonial eran básicamente administrativas y comprendían, entre otras, el cuidado de obras públicas, puentes, caminos, pastos y montes, la vigilancia en mercados y ventas, el repartimiento de vecindades, y atención a servicios públicos. Sin embargo, el Cabildo tenía algunas facultades legislativas, las cuales se manifestaban con la expedición de sus propias ordenanzas, tendentes a reglamentar lo relativo a la policía y buen gobierno, las cuales debían ser aprobadas por el virrey.

Los Cabildos podían ser cerrados o abiertos, dependiendo de las personas que participaban en ellos; los primeros, eran las sesiones que celebraba el Concejo Municipal, mientras que los Cabildos Abiertos eran aquellos en los que participaban los vecinos del Municipio.

Los bienes que constituyeron la hacienda municipal, se dividieron en propios y comunes, los primeros solamente

generaban ganancias para el Ayuntamiento, mientras que los segundos eran aquellos destinados al uso colectivo.

El Municipio obtenía sus ingresos en base a impuestos de diversa naturaleza, ya fuera como contraprestación por los servicios públicos; por rentas cedidas por el rey a las municipalidades (concesiones); los extraordinarios para realizar obras necesarias o para cubrir los gastos en caso de siniestros.

Como se dijo anteriormente, el Municipio de la época colonial, a pesar de todas sus facultades, no alcanzó una autonomía verdadera, debido a que todas sus funciones estaban limitadas por el virrey.

III. Época Independiente.

A dos años de haberse iniciado en México la guerra de independencia, en el año de 1812, se promulgó en España el histórico documento concebido por las Cortes reunidas en Cádiz.

Esta Constitución contenía en el capítulo I, normas encaminadas a regular el régimen municipal, procurando su integración en la vida política y administrativa de las comunidades, lo que, sin embargo, se vió obstaculizado, debido a la creación de las Jefaturas Políticas que constituyeron el freno a través del cual el Gobierno Central controlaba el poder.

Sin embargo, el articulado que reguló la creación y funcionamiento de los Ayuntamientos, favoreció el establecimiento de elecciones populares, mediante las que se elegía a los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, cesando en consecuencia el ejercicio de puestos vitalicios.

A través de sus disposiciones la Constitución de Cádiz, procuró el establecimiento obligatorio de Ayuntamientos en aquellas poblaciones que contaran con mil habitantes, determinó el ejercicio anual de los cargos y prohibió la reelección, así como la ascensión a los cargos a personas que tuvieran nombramientos del rey.

La Constitución Gaditana determinó las funciones propias de los Ayuntamientos, al señalar que tendrían a su cargo la policía de sanidad y comunidad, igualmente les correspondía auxiliar al Alcalde en todo lo relacionado con la seguridad de las personas y sus bienes y la conservación del orden público; administrar las escuelas primarias y demás establecimientos educativos subsidiados con recursos financieros municipales; administrar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y otros establecimientos de beneficencia; construcción y conservación de caminos, calzadas, puentes, montes y plantíos municipales y otras obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; expedición de ordenanzas municipales, cuya vigencia dependía de la aprobación de las Cortes, y promoción de actividades productivas, tales como la agricultura, la industria y el comercio.

Aún cuando en términos generales la Constitución de Cádiz proveyó el ejercicio de funciones propias y autónomas de los Ayuntamientos en la esfera administrativa, donde destacan las facultades de vigilancia y las legislativas, la institución municipal no alcanzó un desarrollo pleno,

toda vez que, además de la implantación de las Jefaturas Políticas, frenó su autonomía hacendaria, al disponer que la imposición de arbitrios sólo podría hacerse por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes.

Dos años después, la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, reguló importantísimos aspectos para la vida nacional, sin embargo, en lo que se refiere a la institución municipal no se legisó particularmente, por lo que se aplicó lo dispuesto en su artículo 211 que ordenó la vigencia de leyes anteriores, con excepción de aquellas que por ese decreto u otros se hubieren derogado y en adelante se derogaran, hasta en tanto el nuevo gobierno creara el cuerpo de leyes que regirían a la nación.

El 13 de noviembre de 1822, Agustín de Iturbide, coronado emperador de México, instaló la Junta Nacional Instituyente, que creó con fecha 18 de diciembre de ese mismo año, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, cuyo texto contempló, en diversos artículos, la forma de elección e integración de los Ayuntamientos. La elección de sus miembros, que de acuerdo a lo señalado en

el artículo 24, se haría al año siguiente, en los términos que estableciera el Decreto respectivo de la Junta Nacional Instituyente, requería la presencia del cura o vicario del pueblo y serían presididas por el Jefe Político subalterno o el Regidor del Ayuntamiento más inmediato, en su caso.

Dependiendo de la importancia del lugar, según se tratara de capitales de provincia, cabezas de partidos, poblaciones importantes o pequeños poblados, se elegirían por mayoría de votos, a juicio de las Diputaciones Provinciales y Jefes Políticos superiores, uno o dos Alcaldes, uno o dos Regidores y un Síndico.

En este periodo, sin lugar a dudas la figura más importante la constituye el Jefe Político, como una clara influencia de las ideas plasmadas en la Constitución de Cádiz; sin embargo, las instituciones que de acuerdo al Reglamento Provisional, debían surgir a la vida política bajo el Imperio de Agustín I, no llegaron siquiera a ser elegidas, ni tampoco llegó la Junta Nacional Instituyente a terminar la Ley Electoral que en él se alude, a consecuencia de la caída del Imperio. En consecuencia, el legítimo Congreso disuelto por Iturbide volvió a ser

instalado y la Junta Nacional Instituyente por la que había sido sustituido, desapareció.

Por Decretos de fechas 31 de marzo y 8 de abril de 1823, el Congreso declaró nula la coronación de Iturbide como Emperador e ilegal y sin ningún valor todo lo actuado por él.

El 16 de mayo de ese mismo año, el Congreso suscribió el Plan de la Constitución Mexicana, cuyas bases segunda y quinta, señalan en lo conducente, la forma en que deberían de celebrarse las elecciones, indicando también que el número de integrantes de los Ayuntamientos estaría determinado por la cantidad de habitantes de cada Municipio.

La base quinta, por su parte, dispuso que el senado sería el encargado de aprobar o reformar los arbitrios que debían proponer los Ayuntamientos para las necesidades de los pueblos.

Aun cuando lo prescrito en las bases segunda y quinta fue letra muerta, lo regulado con respecto de las

elecciones y la forma de integrar los Ayuntamientos no precisa de mayor comentario, pero en lo que se refiere a la aprobación o reforma de los arbitrios municipales, resulta tarea virtualmente imposible de realizar por el senado, considerando la cantidad de Municipios que integraban la República.

Con base en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que se consigna la forma de Estado Federal y la forma de Gobierno Republicano, compuesto de veintiún Estados y cinco Territorios, sin hacer alusión alguna al régimen municipal, el Congreso General Constituyente suscribió, el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se fijaron las bases de un federalismo tendente a organizar la vida de la nueva República. Pero, lamentablemente, los constituyentes se olvidaron de la institución política y administrativa más antigua del país.

Lo mencionado en las bases segunda y quinta del Plan suscrito por el Congreso anterior no fue considerado. Ninguna de sus normas mencionó al Municipio, permitiendo a los Estados, en el artículo 161, organizar su gobierno y su

administración interior, siempre que no se opusieran a la Constitución ni al Acta Constitutiva. En consecuencia, las Entidades Federativas organizaron su régimen interior bajo la influencia que la Constitución de Cádiz ejercía entonces sobre la vida política del México independiente.

Entre la promulgación de la Ley Fundamental de 1824 y la aparición del tercer constituyente en 1835, se sucedió una serie increíblemente intensa, prolongada y rápida de pronunciamientos, cuartelazos y planes, como claras manifestaciones de una precaria vida nacional. Triunfante el Partido Conservador y teniendo al General Antonio López de Santa Anna por Caudillo, se cambió el sistema de gobierno. Para tal efecto se reunió un nuevo Congreso Constituyente, que en noviembre de 1835, expidió las bases preparatorias de una próxima Constitución que transformó a la República Federal en República de carácter Central. Con la promulgación de este documento, terminó la vigencia del Código Político de 1824.

El ordenamiento aludido, establecía la división territorial de la República en Departamentos y Juntas Departamentales, siendo estas últimas de elección popular,

con facultades económico-municipales, electorales y legislativas.

Las bases para la nueva Constitución cobraron forma definitiva en las Siete Leyes Constitucionales, expedida la primera el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 29 de diciembre de 1836.

La Sexta Ley, consagró a nivel constitucional a los Ayuntamientos, disponiendo su elección popular y su establecimiento en todas las capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegare a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tuvieran ocho mil, el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijaría por las Juntas Departamentales y los Gobernadores, sin que pudieran exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos. Se determinaron como servicios a cargo del Ayuntamiento, los de salubridad, cárceles, hospitales, casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos;

recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover la agricultura, la industria y el comercio.

Los Alcaldes, por su parte tenían a su cargo las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal, cuidaban de la tranquilidad y el orden con sujeción a lo dispuesto por los Subprefectos y autoridades superiores; además, se determinó el carácter concejil de los cargos de Subprefectos, Alcaldes, Jueces de Paz, encargados de la policía, Regidores y Síndicos, por lo que no eran renunciables, salvo causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección.

Si la omisión del Constituyente de 1824, al no asegurar la vida institucional del Municipio es verdaderamente criticable, la omisión del Constituyente de 1857 no tiene justificación, toda vez que el Diputado Castillo Velasco, a través de un proyecto de adiciones sobre municipalidades intentó rescatar a los Municipios del olvido en que se encontraban, incorporándolos en el

ejercicio de las facultades que en su carácter de institución gubernativa natural les competía.

Lamentablemente la sugerencia del legislador no fue incorporada al Documento Constitucional, por lo que la alusión a la vida municipal en la Constitución de 1857, se remite a considerar dentro de las obligaciones del ciudadano de la República, la de inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando sus propiedades o la industria profesión o trabajo del que subsistía.

Dentro de las facultades del Congreso, se señaló que, para el arreglo interior del Distrito Federal y de los Territorios, tendrían por base la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus necesidades locales.

Por otra parte, el Documento Constitucional ordenaba que las Entidades adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. En consecuencia, se advierte que el Constituyente de 1857, dió por existente al Municipio y con equivocado sentido del

federalismo, delegó en los Estados la facultad de reglamentar sobre su estructura interna.

Así, sin más limitaciones que considerar y con base en los artículos 40 y 41, las Entidades Federativas quedaron en facultad de organizar sus propios regimenes interiores y, por consiguiente las legislaturas locales operaron a semejanza del caso, luego de la promulgación de la Constitución de 1824, cubriendo la laguna dejada por la Constitución Federal, aplicando los preceptos de la Constitución de Cádiz que establecía la existencia de Jefes Políticos, Prefectos o sus equivalentes, entre los Ayuntamientos y el Gobierno Estatal.

IV. Epoca Revolucionaria.

Una vez concluida la Revolución Mexicana y restablecido el orden en el país, Venustiano Carranza manifestó, ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, su afán por el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

Antepuso así, al problema agrario que mencionó en segundo lugar, la consideración del problema municipal, añadiendo inmediatamente: "Que los Municipios por causas de utilidad pública, expropian en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casas de justicia..." (7)

Con este motivo, el 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz, donde instaló el gobierno con todo su gabinete, Carranza expidió un Decreto con Adiciones al Plan de Guadalupe, que en su artículo segundo decía: "...El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre las que destacó "el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional." (8)

(7) Idem. pág. 318.

(8) Congreso de la Unión. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ed. Manuel Porrúa, S.A. México. 1949. Tomo VIII. pág. 309.

Los proyectos de adiciones al "Plan de Guadalupe fueron diecinueve, de los cuales cinco trataban sobre asuntos municipales. El primero era sobre el Municipio Libre. De los Decretos dictados en Veracruz, el séptimo reformó el Plan de Guadalupe y el octavo que trataba de la libertad municipal, se expidió el 26 de diciembre de 1914.

Los proyectos sobre asuntos municipales fueron los siguientes:

- 1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al Municipio Libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- 4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc." (9)

En 1916, se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente, se designó la Comisión de Constitución y la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por Don

(9) Ob. Cit. LA REFORMA MUNICIPAL. págs. 318 y 319.

Venustiano Carranza, que en materia municipal, en el Título Quinto, decía:

"De los Estados de la Federación.

Artículo 115.- los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado." (10)

Este artículo, al parecer, fue adicionado por la Comisión de Constitución, ya que en la sesión del miércoles 24 de enero de 1917, el texto que se puso a discusión era más explícito, causando diferencias de opinión la fracción II que establecía:

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos

(10) Ob. Cit. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. pág. 309.

que señala la Legislatura Local. Los Ejecutivos podran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley." (11)

El debate sobre esta fracción se llevó varias sesiones: la del 24 de enero, la del 25 y la del 30 que terminó al amanecer del día siguiente. Las discusiones más apasionadas fueron motivadas por el párrafo segundo, que se refería a la hacienda municipal, pero fueron por cuestiones de procedimientos y no de principios.

A este respecto es importante recordar lo apuntado por el Diputado Jara, miembro de la comisión, en la primera sesión del 24 de enero de 1917: "Si la Comisión no hubiera traído al debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente como la idea expresada, que la referida

(11) Idem. pág. 311.

Comisión tiene por dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a Entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en que esté constituida por sus tres poderes." (12)

En medio del debate, ese mismo día, cuando el orden empezaba a perderse, la presidencia concedió la palabra al Diputado Medina, miembro de la Comisión de Constitución, quien después de un comentario sobre el fundamento

(12) Ob. Cit. LA REFORMA MUNICIPAL. pág. 321.

económico de los regímenes democráticos, manifestó: "...De qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándoles su hacienda con toda libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, o sea, el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que es preciso, es ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre..." (13)

El orador se refería, desde luego, a la discusión sobre el establecimiento de dos recaudaciones, la de la tesorería municipal y la recaudación de rentas del Estado.

Entre las muchas soluciones ofrecidas en esos interminables debates, los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, propusieron la clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder a los Municipios; en caso de conflicto, entre el Ejecutivo y el Municipio decidiría

(13) Idem. pág. 329.

la Legislatura Local y si surgía entre ésta y el Municipio resolvería el Tribunal Superior.

La asamblea constituyente trató de definir que es lo que debe entenderse por libertad económica municipal. Esto originó diversas opiniones pues mientras unos diputados lo entendían como el derecho del Municipio para recaudar los impuestos meramente locales, otros opinaban que era la atribución para recaudar "todos los impuestos", contribuyendo con una parte para los gastos públicos del Estado.

Durante la sesión nocturna del día 30 de enero del referido año, se sometió a debate el voto particular sobre la fracción II del artículo 115, formulado por los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, con las correcciones sugeridas por la discusión, en el que se proponía en términos generales, que la hacienda municipal "se formara de las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio", que las controversias entre los poderes del Estado y los Municipios serían resueltas por el Tribunal Superior.

La discusión en torno a esta nueva proposición se hizo cada vez más cerrada, hasta que el General Calderón propuso después de una moción suspensiva que la asamblea no tomó en consideración presentada por varios Diputados para continuar el debate a las 10 horas de ese mismo día, ya que eran las dos de la madrugada del 31 de enero, que se votara por el proyecto del primer jefe. Retirado el dictamen por la Comisión y sin que nadie hubiese hecho referencia a la propuesta formulada por los Diputados Machorro Narváez y Méndez, la asamblea continuó el debate.

Por fin, el Diputado Gerzayn Ugarte, último orador de la sesión del 31 de enero de 1917, tomó la palabra expresándose en los siguientes términos: "...Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad de la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque eso sería,

en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer este deseo, esa justa aspiración de los señores Diputados autores del voto particular, voy a decir al señor Jara y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde que él ha sido Diputado al Congreso de la Unión pero no ha sido Diputado a algún Congreso Local. Yo sí lo he sido, más no cuando había Municipios libres. Yo sí he sido Diputado a una Legislatura Local y esta es la práctica no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y lo de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre, no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los demás poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a

hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos Diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, pero no dejar el hueco de las fracciones primera a la tercera, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción segunda del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades." (14)

Ante tal proposición, el General Jara, tomó la palabra para informar que tanto la Comisión como los autores del voto particular solicitaban permiso para retirar sus dictámenes. Como consecuencia se procedió a la votación del artículo tal y como lo propuso el Diputado

(14) Idem. pág. 342.

Ugarte, siendo el resultado de 88 votos a favor y 62 en contra.

De esta forma quedó redactado el artículo 115, consagrándose a medias los derechos municipales que fueron objeto hasta entonces, de múltiples violaciones a través de su desarrollo, debido a la falta de garantías reservadas para esta institución por parte de las anteriores Constituciones, que se concretaron a limitar sus funciones, en cuanto a mantenimiento de mercados y panteones, sin reservarle derechos en lo concerniente al manejo de su hacienda municipal, ni de las atribuciones de sus miembros o el respeto que, como institución necesitaba para evitar el constante ultraje de que era objeto.

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO LIBRE

I. Naturaleza Jurídica.

Examinando todo lo que hasta aquí se ha dicho sobre la evolución de la institución municipal, encontramos elementos que nos permiten determinar sus características, como una asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocida por el Estado como la base de su organización política y administrativa, sin que medie autoridad alguna entre ambos, y cuya finalidad consiste en garantizar la seguridad de su territorio, el orden público, la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos y la justicia municipal; a través de funciones legislativas, ejecutivas, judiciales y administrativas.

De las características antes anotadas, se desprenden los elementos que nos llevan a precisar la naturaleza jurídica de esta institución, fundada básicamente en el reconocimiento del Municipio como persona moral, que constituye una entidad de descentralización política y administrativa y que, en consecuencia y de acuerdo a nuestro régimen federalista, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que componen a la Federación.

Ahora bien, por lo que atañe a la descentralización por región, Acosta Romero opina que: "La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar: 1.- Actividades que competen al Estado, 2.- O que son de interés general en un momento dado, 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: a) personalidad jurídica, b) patrimonio propio, c) régimen jurídico propio." (15)

(15) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979. pág. 187.

El tipo más importante de la descentralización por región lo constituye la organización municipal, que se integra por funcionarios de elección popular, por lo cual, a diferencia de la organización descentralizada en que los funcionarios o empleados en el ejercicio del poder discrecional que la Ley puede otorgar, están sujetos a la acción de la autoridad superior, los funcionarios descentralizados se encuentran en el ejercicio de sus poderes también discrecionales, sometidos a la opinión de la colectividad que los ha elegido. Sin embargo, la práctica ha demostrado que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relación con ellos, sin preocuparse por la competencia en el desempeño de los cargos, lo que trae como consecuencia un deficiente funcionamiento de los servicios.

Como ya se señaló, el Municipio está dotado de personalidad jurídica que le confiere la Constitución, además de señalar las bases de su régimen. Tiene patrimonio, ya que como persona jurídica de derecho público, tiene necesidad de contar con el conjunto de elementos materiales, tanto de dominio público como del

dominio privado, que constituyen el instrumento económico material para cumplir con sus actividades.

La administración del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; imperando el principio de no reelección inmediata. Su régimen se constituye por una Ley del Congreso Local de la Entidad Federativa de que se trate y que regula su organización interna y sus funciones públicas.

El Municipio debe, además, contar con cierto grado de autonomía que le permita satisfacer las necesidades de la población, por sus propios medios, sin depender de la ayuda de otros organismos estatales, tanto federales como locales.

"...nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por

ello dejará de ser autonomía." (16)

Dicha autonomía, de acuerdo con los derechos que la Constitución le otorga a los Municipios podemos dividirla en tres aspectos:

a) Autonomía Política.— Que se traduce en la libertad política del Municipio para elegir en forma popular y directa al Ayuntamiento titular de la administración municipal y en la inexistencia de una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Esta autonomía se preserva en base al principio de no reelección de las autoridades municipales y en la facultad exclusiva de las Legislaturas Locales para desconocer, suspender Ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido; o suspender a alguno de sus miembros.

b) Autonomía Financiera.— Que consiste en la libre administración de la hacienda municipal y que se ejercita a través de la elaboración anual de su Ley de Ingresos que

(16) Idem, pág. 272.

deberá aprobar la Legislatura Local, y su Presupuesto de Egresos.

c) Autonomía Administrativa.- Que lo faculta para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su territorio.

Sin embargo, el Municipio debe tener un vínculo de subordinación con respecto al Estado, porque el Municipio independiente de todo Estado no es Municipio, sino un Estado, porque le falta ese vínculo de subordinación que es una de sus principales características.

El Municipio ha sido considerado como la célula básica del sistema democrático, en cuanto que, si en ella no funcionase este sistema, toda la forma de gobierno que lo haya adoptado se encontraría viciada desde su origen.

La concepción democrática del Municipio exige que sus habitantes sean quienes elijan mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integrarán su Ayuntamiento o Cabildo, ya que únicamente del ejercicio de las libertades

municipales y de la práctica constante de las funciones democráticas en los Municipios puede nacer la educación cívica de los electores, imprescindible para la designación de los altos mandatarios federales, así como los funcionarios locales que, tendrán como fin último, el verdadero funcionamiento institucional.

En aquellas naciones en que impera el régimen democrático, el Municipio es una de las instituciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, debido a los diversos servicios públicos que presta, así como por su función, tan importante de educación cívica, que constituye el punto de partida para el fortalecimiento de la democracia.

II. Concepto.

El diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, nos ofrece tres conceptos de lo que se entiende por Municipio:

- 1.- "Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes.

2.- Ayuntamiento de una población.

3.- Conjunto de habitantes de un Ayuntamiento." (17)

Para Joaquín Escriche, el Municipio es "la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes." (18)

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que "...el Municipio o municipalidad es jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional." (19)

En opinión de Moisés Ochoa Campos, "...el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu,

(17) García, Ramón-Pelayo y Gross, PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ed. Larousse. México, 1990. pág. 708.

(18) Escriche, Joaquín. DICCIONARIO DE LA JURISPRUDENCIA. Ed. Temis. Bogotá. 1977. Tomo IV, pág. 149.

(19) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Driskill, S.A. Argentina. 1979. Tomo XIX. págs. 960, 961.

agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria." (20)

Dentro del concepto de Municipio, es indispensable establecer diversos grados. Desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como Municipio natural, independientemente de que se desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios específicos, este adquiere el carácter de Municipio político.

Por último, Ignacio Burgoa define al Municipio como "...una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región... Siendo el Municipio una porción de una entidad

(20) Ob. Cit. LA REFORMA MUNICIPAL. pág. 22.

territorialmente mayor y estando subordinado a ésta como parte al todo..." (21)

En opinión particular consideramos que el Municipio es una entidad constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que tiene un gobierno propio, que se encuentra subordinado a una Entidad Federativa, sin que exista autoridad intermedia entre esta y aquel.

III. Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115, establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, y señala a éstos algunas facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los

(21) Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1973. págs. 966, 967.

servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

Desde 1917, ocho han sido las reformas implantadas al artículo 115 constitucional, que a grandes rasgos se reseñan a continuación.

En agosto de 1928, se promulgó la primera reforma que tuvo como objeto la regulación del número de Diputados que integran las Cámaras Locales, estableciendo que sería de cuando menos siete Diputados en los Municipios cuya población no llegue a cuatro mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ocho mil habitantes y de once en los Municipios cuya población sea superior a esta última cifra.

Posteriormente, en abril de 1933, se incorporó al cuerpo de este artículo, el principio revolucionario de la no reelección.

En 1947, la reforma otorgó a la mujer el derecho a participar en las elecciones, sin embargo en 1953 este derecho fue suprimido del artículo en comento, ya que en

ese año, se incorporó al texto del artículo 34 constitucional.

La reforma de 1976 facultó a los Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, tendentes a regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

La reforma de 1977 introdujo al artículo el sistema de Diputados de minoría en las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes.

En el año de 1983, la reforma imprimió una modificación sustancial al artículo al dividirlo en diez fracciones, incluyendo entre éstas la facultad de las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos o declararlos desaparecidos; se establecieron los ingresos mínimos que éstos deben percibir; se determinaron los servicios públicos que estarían a cargo de los Municipios, previéndose su prestación con el concurso de los Estados si así fuere necesario; asimismo, se les facultó para aprobar

y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; se impuso a los Municipios la obligación de observar lo dispuesto en el artículo 123, para regular las relaciones con sus trabajadores; y por último, se facultó a los Estados para celebrar convenios con los Municipios para la prestación de los servicios públicos. Cabe mencionar que son notables las aportaciones de esta reforma al artículo 115, ya que a través de ellas se fortaleció a la institución municipal al democratizar sus sistemas y procesos políticos, planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre la Federación, Estado y Municipio.

Finalmente el 17 de marzo de 1987, se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115 constitucional, trasladando el contenido de estas al artículo 116 del mismo ordenamiento, por lo que el artículo de nuestro estudio, quedó en los términos siguientes:

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

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
 - b) Alumbrado público;
 - c) Limpia;
 - d) Mercados y centrales de abasto;
 - e) Panteones;
 - f) Rastro;
 - g) Calles, parques y jardines;
 - h) Seguridad pública y tránsito; e
- 1) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los

Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo

123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

La fracción I del artículo, se refiere a la estructura política de los Ayuntamientos. El Municipio como base de la organización política goza de poder público, el cual se encuentra sujeto a ciertas normas que le otorgan facultades y obligaciones.

En consecuencia, esta fracción establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, lo que sitúa al Municipio, como el primer contacto del ciudadano en el ejercicio de sus derechos y obligaciones civico-electorales. De ahí surge la idea de denominar a la institución de nuestro estudio, "escuela de la democracia", puesto que es a través de la práctica de elección de los miembros del Ayuntamiento que lo representa, que el ciudadano adquiere conciencia del sentido de forma de gobierno democrático que inspira el contenido de esta fracción.

Por otra parte, esta misma fracción contempla la previsión de que no exista autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, lo que en estricto

sentido, proporciona al Municipio el goce de autonomía, prohibiendo ingerencias de carácter federal o local, que influyan en la gestión de los negocios públicos, garantizando libertad e independencia al poder público municipal en el manejo de la política interna y fomentando la interrelación municipio-ciudadano, toda vez que recíprocamente serán capaces de exigirse el cumplimiento de responsabilidades y derechos.

En el texto del segundo párrafo del artículo, se establece el principio de la no reelección para los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos y se ordena la renovación periódica de las autoridades municipales.

Las disposiciones relativas a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, señaladas en este artículo, consagran un principio de seguridad jurídica, que otorga a los Municipios la garantía de audiencia, toda vez que ésta limita las facultades de los gobernadores y Legislaturas Locales, para destituir sin mayor trámite a los miembros de los Ayuntamientos. De igual forma se establecen los mecanismos y condiciones necesarios para que las

Legislaturas Locales designen a los vecinos del Municipio en cuestión que integrarán los Concejos Municipales, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, por lo que respecta a la suplencia de los miembros del Ayuntamiento, se prevé la regulación del procedimiento en las Leyes Orgánicas Municipales.

En la fracción II del artículo 115 se ratifica la personalidad jurídica de los Municipios, que se complementa con la facultad de manejar su patrimonio; reafirmandose su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, así como otros ordenamientos administrativos de carácter municipal.

Al facultar a los Municipios para manejar su patrimonio, se establece, paralelamente, la obligación de observar lo dispuesto en las leyes locales. Asimismo, la expedición de sus bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, deberá hacerse con base a lo establecido por las Legislaturas de los Estados. Es importante advertir que estos requisitos, no son limitativos de la autonomía de los Municipios, sino que constituyen una forma de asegurar

la vigencia de dichas disposiciones, toda vez que esto representa el ejemplo práctico de la supremacía constitucional, es el reflejo del ejercicio soberano del pueblo, que consiste en el respeto a la carta magna y a los ordenamientos que de ella se derivan, de esta manera se asegura el respeto al orden jurídico nacional.

La fracción III del artículo 115, establece cuales son los servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo, y que se prestarán con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario.

Hasta 1983, la Constitución, no había definido cuales de dichos servicios le correspondían a los Municipios, dando lugar, con esto, a que la mayoría de los servicios fueran absorbidos por los Gobiernos Locales o la Federación. Con la reforma se garantiza el número mínimo de servicios públicos municipales, permitiéndose, por razones prácticas, el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario.

Es claro que con esta adición al artículo, se acelera el desarrollo de los Municipios, permitiéndoles acercarse más al ideal de su autosuficiencia.

Por otra parte, la misma fracción otorga libertad a los Municipios de una misma Entidad, para coordinarse y asociarse con el fin de obtener una mayor eficacia en la prestación de sus servicios públicos, siempre que dicha coordinación o asociación se sujete a lo dispuesto en las leyes de la materia.

La fracción IV del artículo 115, establece la llamada "esfera económica mínima" de los Municipios, que señala con toda claridad cuales son los ingresos que percibirán estos, facultándolos para administrar libremente su hacienda.

Así pues, los Municipios percibirán contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional, así como las participaciones federales y los derivados de la prestación de servicios públicos.

Debemos señalar que el espíritu del legislador al reformar esta fracción, no era limitar los ingresos del

Municipio, sino precisar cuales son las fuentes de los ingresos mínimos que debe percibir. Por lo tanto, las Legislaturas Locales podran agregar los necesarios de acuerdo al desarrollo y las necesidades de cada uno de ellos.

La autorización del Congreso Local para que los Municipios celebren con el Gobierno de su Estado convenios de coordinación para que éste se haga cargo de la administración de sus contribuciones, resulta benéfica, ya que permite a los Municipios resolver las limitaciones de su capacidad administrativa, a través del apoyo temporal de la Entidad Federativa, que podrá eliminarse en cuanto los Municipios fortalezcan la organización de su estructura recaudatoria.

Por otra parte esta fracción contempla la prohibición a las Legislaturas Locales para establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales.

De este modo, se prohíbe a la Federación limitar las facultades de los Estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los Municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Tampoco pueden la Federación, ni los Estados a través de leyes, conceder exenciones respecto de las mencionadas contribuciones. Estas prevenciones son del todo útiles, porque no pocas Secretarías de Estado, diversos organismos descentralizados de los que se estiman financieramente consistentes y algunas personas con carácter público o privado en el ámbito local, lograban obtener exenciones o subsidios en su provecho y en evidente detrimento de la economía municipal.

En la última parte de este párrafo se exceptúa de estas reglas, por razones de orden público, a los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

Finalmente esta fracción determina que las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos deben ser aprobadas por la

Legislatura Local, en tanto que los Presupuestos de Egresos conciernen exclusivamente a los Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles.

Esta disposición tiene como finalidad consolidar la autonomía financiera municipal, evitando al mismo tiempo, el dispendio o la mala distribución del gasto público.

La fracción V del artículo 115, regula la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano a través de la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Estas bases permiten a los Municipios definir la utilización de su territorio, para satisfacer las necesidades urbanas de la localidad y prever su crecimiento con la finalidad de ofrecer mejores condiciones de vida para sus pobladores.

La fracción VI del artículo 115 regula la intervención de los Municipios en la formación de zonas conurbadas.

Esta disposición nos indica que la problemática urbana, no debe quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, sino que por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, es necesaria la intervención tanto de la Federación como de los Estados y Municipios.

La fracción VII del artículo 115 señala lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. Esto es, tanto el Ejecutivo Federal, como los gobernadores de los Estados, tendrán el mando directo de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Esta disposición expresa los niveles de autoridad y subordinación establecidos entre los tres niveles de gobierno, delimitando las competencias accidentales y protocolarias, propias del régimen republicano.

La última fracción del artículo 115, se refiere a la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional.

Este precepto confirma los avances de la reforma política en México, ya que la pluralidad no es privativa de las comunidades grandes, sino que donde quiera que existan mayoría y minorías, debe darse su representación a través de los partidos políticos y ejercerla por medio de los ciudadanos electos popularmente para el desempeño de cargos públicos.

Respecto a la regulación de la relación de los trabajadores al servicio de los Municipios, establecida en la última parte de la fracción VIII, se advierte que las Legislaturas Locales harán expeditas las normas que regulan las relaciones entre los Municipios y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

Con esta fracción, se perfecciona la protección al servidor público, y se actualiza el espíritu social de la carta política de 1917.

En resumen, las reformas implantadas al artículo 115 de la Constitución Federal, han favorecido al régimen municipal, garantizando su autonomía política,

administrativa y financiera. El fortalecimiento del régimen hacendario a través del establecimiento mínimo de sus fuentes de ingresos, constituye en general la base para el paulatino desarrollo de la institución, lo que, con el transcurso del tiempo, se traducirá en un incremento en la calidad de los servicios públicos que presta y, en consecuencia, en el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

Los alcances de la reforma municipal trascienden a las esferas administrativa y política, toda vez que el desarrollo municipal depende necesariamente de una mayor actividad administrativa para regular internamente a sus órganos y a su comunidad e investido de la solvencia moral que se deriva de éstas actividades, se refuerza su carácter de primera autoridad política.

CAPITULO IV

EL MUNICIPALISMO EN EL ESTADO DE CHIAPAS.

I. Marco histórico del Municipio en el Estado de Chiapas.

El 19 de noviembre de 1825, el Congreso Constituyente, sancionó la Constitución Política del Estado de Chiapa, que fue creada bajo la influencia de la Constitución Federal de 1824, y por lo que a los Municipios se refiere, en su Capítulo VI, relativo a los Estados de la Federación, establecía las funciones que les correspondían en el ejercicio de su Gobierno particular; sin embargo, aún cuando confería libertad interna a las Entidades Federativas para definir su organización, no hacía referencia alguna a la constitución de los Ayuntamientos, como órganos representantes de los Municipios que lo integraban, por lo que cada uno de los Estados de la República, contaba con su propia forma de gobierno municipal.

En el Capítulo Quinto del Título Tercero de la Constitución de 1825, relativo al gobierno político de los pueblos, se contemplaba la existencia de Ayuntamientos en los poblados de mil habitantes e incluso en aquellos de menor población que por sus circunstancias así lo requirieran.

Aún cuando no se definía el número de miembros del Ayuntamiento, se establecía la elección de Alcaldes Auxiliares en lugares muy poblados, donde no existieran los Ayuntamientos.

Respecto de los requisitos para integrar los Ayuntamientos, sobre sus atribuciones, de los electores y la forma de celebrar las elecciones, el Decreto número 52, del 30 de noviembre de 1825, en su primer Capítulo, señalaba el procedimiento para nombrar electores, que eran los encargados de vigilar la legalidad de las elecciones de los Ayuntamientos, en colaboración con el Alcalde del Municipio en cuestión.

El artículo 79 de la Constitución en comento, establecía como condiciones para ser elector, haber

residido dos años continuos en el pueblo o su comarca y cuando menos cinco en el Estado; tener oficio, industria o propiedad conocida y contar como mínimo con veinticinco años de edad. Estos requisitos eran los mismos que debían reunir los candidatos a Alcalde, Regidor o Síndico Procurador y sólo se aumentaba con la obligación de saber leer o escribir, cuando las condiciones propias de la población lo permitían.

Por otra parte, se establecieron prohibiciones a los empleados del Gobierno del Estado o de la Federación y a los Diputados, para ocupar cargos de elección popular en el Ayuntamiento, durante los dos años siguientes al ejercicio de sus funciones públicas.

De acuerdo al Decreto número 52, el procedimiento para nombrar electores se iniciaba con la convocatoria que el Alcalde Primero del lugar publicaba, comunicando a los habitantes la celebración de las elecciones el primer domingo de diciembre de cada año.

El tercer domingo del mismo mes, se celebraban las elecciones para nombrar Alcaldes, Regidores y Síndicos del

Municipio. Debe entenderse la presencia de los electores en el proceso electoral, como garantía de la legalidad de los comicios.

De esta manera, los electores reunidos en el salón de Cabildos, nombraban un Secretario y Escrutadores, encargados de vigilar las elecciones, que eran secretas y por medio de cédula donde se nombraban de uno en uno, a los individuos que integrarían el Ayuntamiento y quienes iniciarían sus funciones a partir del primero de enero del año siguiente.

Ahora bien, los Ayuntamientos se renovaban cada año, pero no en su totalidad, era éste el peculiar criterio político de la época: los miembros del Ayuntamiento eran electos por mayoría de votos, en caso de empate, la elección se decidía al azar y, una vez constituido legalmente el Ayuntamiento, sólo eran renovados obligatoriamente los Alcaldes cada año, en el caso de los Ayuntamientos integrados con dos Regidores y dos Síndicos, se renovaban por mitad, saliendo los antiguos y cuando sólo existiera un Síndico, al igual que en el caso de los Alcaldes, su renovación era anual.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Respecto a las funciones de los Ayuntamientos, el Capítulo Tercero del decreto, al señalar las facultades de los Alcaldes en sus municipalidades, les confería atribuciones de autoridades auxiliares de la administración de justicia, al establecerles el oficio de Conciliadores, siendo competentes para conocer de las demandas civiles que no rebasaren los cien pesos y de los asuntos del orden penal que no merecieren más que amonestación verbal.

Este Capítulo otorgó a la Institución Municipal, el carácter de órgano auxiliar de la autoridad judicial en el inicio de las primeras averiguaciones y facultó al Alcalde para imponer multas en su calidad de juez calificador, a los ciudadanos que turbaran el orden y la tranquilidad públicos o que desobedecieran a la autoridad municipal.

De lo anterior, se observa que la Constitución Federal de 1824, al no definir la organización interna de los Estados de la Federación, dejó a las Legislaturas Locales en libertad de determinar la forma y características de los Ayuntamientos, ello significó la relegación del Municipio a un plano totalmente accesorio respecto de los Estados.

En la Constitución chiapaneca de 1825, sólo se ratificaron las experiencias de la Constitución Gaditana, al confirmar el sistema de elección popular directa, la renovación anual de los miembros del Ayuntamiento y al declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

El 4 de enero de 1858, fue promulgada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la que, en el segundo párrafo de la Segunda Sección, contemplaba lo relativo al Gobierno y Administración Interior del Estado, las facultades y obligaciones que correspondían a los siete Departamentos y sus respectivos Municipios integrantes del Estado.

El artículo 61 disponía la elección o reelección bianual por parte de los Ayuntamientos, de un Jefe Político, sujeto a la autoridad del Ejecutivo y encargado de la publicación de leyes, decretos y órdenes dentro de su respectivo Departamento, lo mismo que del cuidado de la tranquilidad pública y la seguridad de las personas y bienes.

El proceso de elección y renovación del cuerpo edilicio, se sujetaba a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Local, donde se establecía el sistema de elección indirecta en primer grado y su renovación anual por mitad, a semejanza del sistema contemplado en la Constitución Chiapaneca de 1825.

Las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, se encontraban descritas en el artículo 63 que básicamente se concretaba a la ejecución de leyes; a la recaudación de contribuciones o impuestos generales del Estado que le encomendaran las leyes; acordar la construcción de obras públicas de beneficio social, así como concertar los fondos necesarios para las mismas; recaudar los ingresos municipales aprobados por el Congreso, invirtiéndolos en el fin a que expresamente se les hubiese destinado; cuidar de las casas de beneficencia e instrucción pública y administrar los bienes comunales no comprendidos en la ley de desamortización; cuidar de la policía en todos sus ramos, de la tranquilidad, del orden y las buenas costumbres y de los objetos de administración general y local que le designaban las leyes, sin tomar parte jamás en su carácter de Ayuntamiento, en los asuntos políticos.

De lo anterior, podemos observar que durante éste período no se registraron cambios tendentes a perfeccionar la institución Municipal, de hecho, las actividades de los Ayuntamientos se concretaron exclusivamente a la administración, recaudación y vigilancia, dentro de sus respectivos Municipios.

El 15 de noviembre de 1893, se expidió la tercera Constitución Chiapaneca, que entró en vigor a partir del 10. de enero del año siguiente. En ella se contemplaba, entre otras cosas, la nueva división territorial del Estado en doce Departamentos.

Por lo que hace a la institución municipal, se señalaba, en el artículo 53, que para la administración del Estado, el Gobierno nombraría Jefes Políticos y mediante elecciones populares, se constituirían Ayuntamientos que nombrarían Agentes Municipales, cuyo número, jurisdicción y atribuciones estaban contenidos en la Ley Electoral.

Al respecto, la ley electoral de 1858, publicada con reformas en 1870, señalaba el procedimiento que para la elección de Alcaldes, Síndicos y Regidores debía

observarse, ratificando el procedimiento de elección indirecta en primer grado mediante electores previamente determinados, mecanismo que se había establecido en el Estado, a partir de la vigencia de la Constitución local de 1825.

Este procedimiento requería de la elección previa de un elector por cada sección, es decir, por cada quinientos habitantes o fracción que excediere de doscientos cincuenta. El tercer domingo del mes de diciembre de cada año, los electores reunidos con el Presidente Municipal, procedían a la votación mediante escrutinio secreto, de los Alcaldes y suplentes y de los otros integrantes del Ayuntamiento.

Para ser miembro del Ayuntamiento, se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, haber cumplido veinticinco años y ser vecino de la municipalidad con residencia mínima de un año. Los Alcaldes propietarios y suplentes eran removidos en su totalidad anualmente, efectuándose el mismo procedimiento para con el Síndico, en los casos en que fuera sólo uno; los demás miembros del

Ayuntamiento eran renovados por mitad, saliendo los antiguos.

De acuerdo al Título II de la Constitución que nos ocupa, eran obligaciones y derechos de los vecinos, inscribirse en el padrón de su Municipio y manifestar sus propiedades, así como votar en las elecciones municipales de su lugar de residencia y servir en los cargos para los que fueran votados.

En materia municipal, los artículos 30 y 47 contemplaban como facultades del Congreso, hacer la división interior de los Departamentos en Municipios y decretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos de las municipalidades y, para el Ejecutivo, se señalaba la obligación de visitar los Departamentos y Municipios del Estado.

De lo anterior, observamos que la legislación municipal de este periodo fue limitada, la Constitución Local apenas consideró su existencia, y sus ordenamientos regularon brevemente el papel de los Municipios como parte integrante de la administración interior estatal, sin

ahondar en la legislación de las facultades y obligaciones que en razón de su naturaleza le correspondía desarrollar, tanto funciones políticas como administrativas.

El 28 de enero de 1921, se expidió el cuarto documento constitucional chiapaneco, que entró en vigor el 5 de febrero de ese mismo año.

En los términos del artículo 10., se ratificó la voluntad del pueblo chiapaneco por pertenecer a la República Mexicana, reconociendo a la Constitución de 1917 como Ley Fundamental y Suprema.

El Título Quinto de la Constitución que se comenta, relativo a los Municipios, disponía el establecimiento de Ayuntamientos y Delegados Municipales para la administración interior del Estado, cuyo ejercicio duraría un año, determinando en el artículo 66, la existencia de un Ayuntamiento en cada Municipio, electo por votación popular, prohibiendo, tal y como lo establecía la Constitución Federal, la existencia de autoridades intermedias entre el órgano municipal y el Gobierno del Estado.

El artículo 10 por su parte, señalaba que los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales, mientras que los artículos 67 y 68 establecían la libertad en el manejo de su hacienda y los procedimientos para declarar la desaparición de los Ayuntamientos o las faltas absolutas de sus miembros.

Sin embargo, en lo referente a las facultades de los Ayuntamientos, el Título Quinto no previó nada, únicamente el artículo 25 del ordenamiento que se comenta, los facultaba para iniciar leyes o decretos relativos a la administración municipal, y el artículo 96 por su parte, señalaba la obligación de los Municipios para atender la instrucción primaria elemental y superior.

El artículo 33 en sus fracciones XVII, XXI y XXVIII, otorgaba facultades al Congreso Local para decretar las contribuciones necesarias para el sostenimiento de los Municipios, para examinar la cuenta que anualmente le presentaran los Ayuntamientos y para crear nuevos Municipios dentro de los límites de los ya existentes.

Por lo que hace al Ejecutivo Local, sus funciones en materia municipal estaban determinadas en el artículo 48 fracciones VI y XI, que señalaban la obligación para el Gobernador de visitar los Municipios del Estado y la facultad para revisar los actos de los Ayuntamientos en los casos determinados por la Ley.

Ahora bien, la Constitución de 1921 establecía derechos y obligaciones para los habitantes y vecinos del Municipio, quienes debían manifestar, en el Municipio en que residían, sus propiedades y la industria, profesión o trabajo de que subsistían, de igual forma y con carácter obligatorio, los vecinos debían inscribirse en el padrón de su Municipio y los ciudadanos estaban obligados a desempeñar los cargos concejiles del Municipio de su vecindad, las funciones electorales y las de jurado, entre otras.

Finalmente, el artículo 77 señalaba la responsabilidad del Gobernador por atentar contra la libertad de los Municipios, interviniendo en la elección de sus funcionarios o impidiéndoles el ejercicio de sus

funciones; lo que sin duda constituye un precedente para la autonomía municipal.

De todo lo anterior, podemos observar que la expedición de la Constitución de 1921, constituye el primer paso para regular la institución municipal tal y como la conocemos a la fecha.

El 16 de septiembre de 1981, se publicaron las reformas y adiciones a la Constitución vigente; en principio, el artículo 58 define al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, determinando la formación de Ayuntamientos, electos por sufragio universal y Agencias Municipales con las atribuciones que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre, confirmando, en el párrafo tercero que no habrá autoridad intermedia entre los Municipios y el Gobierno del Estado.

El artículo 59, por su parte, introdujo el principio de representación proporcional, al determinar la incorporación de dos Regidores más en los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

El artículo 50 determina la libertad en el manejo de la hacienda municipal, señalando, además, la obligación para los Municipios de remitir anualmente al Congreso del Estado los presupuestos por programa del ejercicio siguiente y las cuentas del ejercicio anterior, para su revisión y aprobación, en su caso, durante el primer y segundo período de sesiones ordinarias, respectivamente.

Por lo que hace a los procedimientos y competencias para declarar la desaparición de algún Ayuntamiento o a la falta absoluta de alguno de sus miembros, el artículo 61 detalla las funciones que competen al Congreso Local o a la Comisión permanente, respectivamente, incorporándose al texto constitucional la designación de Juntas Municipales o Concejos de Gobierno Municipal, según se declare desaparecido un Ayuntamiento durante el primer año de su gestión o fuera de este período, correspondientemente. En el caso de falta absoluta de algún miembro del Ayuntamiento, era atribución del Ejecutivo local proponer al Congreso o a la Comisión Permanente la designación de los sustitutos mediante terna.

El texto del artículo 62, estableció la duración de los cargos públicos municipales en tres años, sin que pudieran reelegirse, y los requisitos indispensables para ser miembro del Ayuntamiento.

El artículo 63 confirmó el principio de la personalidad jurídica municipal, y señaló el procedimiento para hacer incorporaciones o segregaciones de un Municipio a otro, siempre que la Legislatura Local los hubiere aprobado previamente.

El 23 de mayo de 1984, se publicaron las reformas y adiciones a la Constitución chiapaneca, que introdujeron nuevas facultades y obligaciones a los Ayuntamientos.

De esta manera, en el artículo 59 se actualizó el principio de representación proporcional, a partir del cual, los Ayuntamientos se integran con uno, dos o tres Regidores más, en tanto que la población de los Municipios sea de cien mil habitantes, doscientos mil y superior a esta última cifra, respectivamente.

El artículo 60 contempla en sus párrafos del segundo al cuarto, los procedimientos para declarar la suspensión o desaparición de Ayuntamientos y la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros.

El sexto párrafo del mismo precepto, plasma la facultad reglamentaria municipal, a través de la cual el cuerpo colegiado municipal impulsa el ejercicio de sus acciones y regula sus actividades y las de su población, reiterando con esto el respeto por la autonomía municipal.

El séptimo párrafo del artículo que se comenta, enumera los servicios públicos que serán de competencia municipal, señalando al efecto, las medidas indispensables para aumentarlos en número o para convenir su prestación con el Gobierno del Estado en beneficio de su población.

De igual forma, el Título Séptimo confirma la libertad municipal en el manejo de la hacienda, señalando las fuentes de ingresos que la integran, entre las que destacan la percepción de contribuciones en materia predial y la asignación de participaciones federales, que garantizan la independencia económica del Municipio.

Por otra parte, sobresale la facultad Municipal para aprobar sus propios Presupuestos de Egresos y para formular las Leyes de Ingresos que serán aprobadas por el Congreso del Estado, mismo que está facultado para revisar la cuenta pública municipal.

En los términos del artículo 61, compete al Municipio formular, aprobar y administrar los programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación prevista en ellos, procurando, en todo caso, ajustarlas a las peculiaridades y condiciones propias de cada Municipio, así como a sus recursos humanos, naturales y económicos.

El artículo 62, al igual que lo plantean las reformas federales, ampara los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

Finalmente, el artículo 63 garantiza la personalidad jurídica que enviste al Municipio, es, con seguridad, el punto de apoyo a partir del cual se ejercitan las facultades ya comentadas y que si bien había sido incluido en el texto original de la Constitución de 1921, no se le respaldó con normas vivas que hicieran posible su uso.

El 8 de diciembre de 1988, el Congreso del Estado publicó nuevas reformas y adiciones a los artículos 60 y 61 de la Constitución Local, añadiendo al primero de estos, relativo a la no reelección de funcionarios del Ayuntamiento, la prohibición a todos los miembros del mismo, sin importar el cargo que hubiesen desempeñado.

Respecto de la declaración de desaparición de un Ayuntamiento, el artículo que se comenta señala que si la desaparición ocurriese fuera del primer año de su ejercicio, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente, designará a propuesta del Gobernador del Estado un Concejo Municipal, compuesto de tres personas.

De igual forma, el artículo 61 facultó a los Municipios conurbados para dictar las medidas administrativas pertinentes, a fin de supervisar la explotación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a efecto de preservar y proteger el equilibrio ecológico y el medio ambiente.

Es evidente pues, y así se desprende de todo lo aquí anotado, que la evolución institucional del Municipio

chiapaneco ha transcurrido a un ritmo acorde con los acontecimientos políticos, económicos y sociales de México.

II. El Municipio en la Constitución Política del Estado de Chiapas.

El 3 de diciembre de 1990, se publicaron las reformas más recientes al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Chiapas, relativo a los Municipios.

De esta manera, el artículo 58, indica:

"La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre.

Para la Administración de los Municipios habrá Ayuntamientos de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad entre los Municipios y el Gobierno del Estado."

La Federación como Estado Soberano, se compone de Entidades Federativas, facultadas para organizar su régimen interno, divididas a su vez, en circunscripciones territoriales que constituyen la estructura fundamental de nuestra forma de gobierno, denominadas Municipios, con lo que se configuran las tres esferas de competencia.

Dicho lo anterior, observamos que la Constitución Local, pretende, al transcribir las líneas del 115, corroborar el espíritu del Constituyente Federal, señalando que el gobierno de los Municipios se estructurará de manera democrática, representativa y popular, mediante el ejercicio directo del voto para elegir a sus Ayuntamientos.

La prohibición de la existencia de autoridades entre los Municipios y el Gobierno del Estado, se funda en el precepto constitucional relativo, en un afán de evitar la injerencia del Gobierno del Estado en los asuntos municipales.

Así pues, de acuerdo a la Constitución Local, el Estado de Chiapas se divide, para su organización política y administrativa en los 111 Municipios siguientes:

Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Altamirano, Amatán, Amatenango de la Frontera, Amatenango del Valle, Angel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Berriozábal, Bochil, Cacahoatán, Catazajá, Cintalapa, Coapilla, Comitán de Domínguez, Copainalá, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalhó, Chiapa de Corzo,

Chiapilla, Chicoasén, Chicomuselo, Chilón, El Bosque, El Porvenir, Escuitla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huitiupán, Huixtán, Huixtla, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, Las Margaritas, Larrainzar, Las Rosas, La Trinitaria, Mapastepec, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Motozintla, Nicolás Ruíz, Ocosingo, Ocotepec, Ocozocoautla de Espinosa, Ostucán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelhó, Pantepéc, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabanilla, Salto de Agua, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Lucas, San Juan Cancuc, Siltepec, Simojovel, Sitalá, Socoltenango, Solosuchiapa, Soyaló, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbalá, Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Chico, Tuzantán, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villaflores, Villacomaltitlán, Villa Corzo, Yajalón y Zinacantán.

El artículo 59 de la Constitución que se comenta señala:

"Los Ayuntamientos estarán integrados por:

Un Presidente, un Síndico y tres Regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente; seis Regidores propietarios y tres suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente; ocho Regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Además de los Regidores electos por el Sistema de Mayoría Relativa, en los Municipios con población hasta de cien mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con un Regidor más; hasta doscientos mil habitantes con dos Regidores más y de más de doscientos mil habitantes con tres Regidores más, los que serán electos según el principio de representación proporcional. La ley reglamentaria determinará las fórmulas y procedimientos para la asignación de estas Regidurías.

Los Agentes y Delegados Municipales serán nombrados y removidos en sesión plenaria por el Ayuntamiento del que dependan."

El Ayuntamiento, dice Fernando Mellado, "...es una corporación de Derecho público que goza de jurisdicción territorial y que ejerce el gobierno o todo el poder

municipal..." (22)

En términos de Ley, el Ayuntamiento es un órgano colegiado, una asamblea de representación popular que en Chiapas, según el texto de este artículo, ha permitido integrar los Cuerpos Edilicios más apegados a su realidad social, económica y política; esto fundamentalmente obedece a la heterogénea distribución de la población en el territorio chiapaneco.

El Estado de Chiapas, como ya se dijo, se divide en 111 Municipios, y en la actualidad únicamente tres tienen una población superior a los 100,000 habitantes, y sólo veintiocho de estos cuentan con una población menor a los 7,500 habitantes, los ochenta restantes superan la cifra de 7,500 habitantes, pero no llegan a 100,000.

El alto beneficio de esta disposición ha favorecido la estructuración de los Ayuntamientos en función de sus necesidades reales, evitando cargas burocráticas superfluas en los Municipios más pequeños y facilitando la labor

(22) Vázquez, Héctor. EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO. Secretaría de Educación Pública. México. 1989. pág. 175.

administrativa de éstos organismos, en los más complejos.

El artículo 60 de la Constitución que se comenta, en su fracción I señala:

"La integración y atribuciones de los Ayuntamientos se sujetarán a las siguientes bases:

I. Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

a).- Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos;

b).- Saber leer y escribir;

c).- No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;

d).- Ser originario del Municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con una residencia mínima de 5 años en el Municipio de que se trate;

e).- No prestar servicios a Gobiernos o Instituciones Extranjeras; y

f).- Los demás que establezca la Legislación respectiva."

El elemento indispensable generador de la confianza del pueblo en sus representantes, lo constituye su probidad; de ahí que no resulte extraño el espíritu del Legislador chiapaneco al definir en éste artículo los

requisitos indispensables para el desempeño de los cargos de elección popular en los Ayuntamientos.

La prohibición de pertenecer al Estado eclesiástico o ser ministro de algún culto religioso, obedece desde luego a la separación entre Iglesia y Estado, ya que las corporaciones señaladas en primer término orientan su actividad a los aspectos espirituales del ser humano y, en consecuencia, persiguen fines distintos a los de la actividad estatal, que es esencialmente política y administrativa, encaminada a regular, atender y resolver las necesidades y la conducta externa de los ciudadanos.

De igual forma, la condición de residencia establecida en la Constitución chiapaneca, se justifica con la necesidad de que los miembros de un Ayuntamiento estén identificados con la realidad de la vida municipal a la que pertenecen, toda vez que ya en el ejercicio de sus funciones públicas, sabrán disponer las actuaciones del cuerpo representativo municipal en beneficio de sus vecinos.

La fracción II del artículo que se comenta establece:

"II. Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea el nombre que se les dé, tampoco podrán ser electos para el siguiente período. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes y no hayan estado en ejercicio podrán ser electos como propietarios para el siguiente período, los Ayuntamientos deberán tomar posesión el día primero de enero, siguiente a su elección. La prohibición anterior comprende a todos los miembros del Ayuntamiento sin importar el cargo que hayan desempeñado."

Esta fracción se refiere al principio de la no reelección, postulado fundamental en el ideario de la Revolución Mexicana, con excepción de los suplentes que no hayan estado en ejercicio.

La idea antirreeleccionista se halla viva en la conciencia del pueblo mexicano, ya que la huella de treinta años de dictadura mantenida por la reelección continuada de

Presidente, Gobernadores, Senadores y Diputados, hizo posible un gobierno ejercido por un grupo de privilegiados.

Finalmente, el contenido de este texto se desprende del compromiso federalista, basado en la subordinación de las Entidades Federativas hacia las leyes de la Unión.

Las fracciones III y IV de este artículo establecen:

"III. Corresponde al Congreso del Estado calificar la validez de las elecciones de Ayuntamientos de conformidad con los procedimientos y términos que determinen las leyes.

IV. Si por cualquier circunstancia no se hubiese efectuado la elección del Ayuntamiento en la fecha prevista o fuera declarada nula la elección, el Congreso del Estado tendrá la facultad para decidir la celebración de elecciones extraordinarias o para designar un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas."

La facultad establecida al Congreso del Estado, en la fracción III, es concordante con la fracción XXXVIII del artículo 29 de este ordenamiento constitucional y contempla la atribución del órgano legislativo local para calificar la validez de las elecciones de Ayuntamientos. En el caso de que la elección de Ayuntamiento no se celebrara en la

fecha prevista, o habiéndose efectuado fuera declarada nula, el Congreso del Estado, en los términos de la facultad prevista en la fracción IV de este artículo y en la fracción XLII del artículo 29, hará la declaratoria correspondiente, determinando en todo caso la celebración de elecciones extraordinarias o la designación de un Concejo Municipal.

En el año de 1988, mediante Periódico Oficial del Estado número 2, sección I, publicado el 31 de diciembre, y a consecuencia de diversas violaciones y graves irregularidades cometidas en el proceso electoral consistentes en robo de urnas, destrucción de boletas y violencia durante las elecciones celebradas el día 20 de noviembre del mismo año, el H. Congreso del Estado declaró la nulidad de las elecciones constitucionales de Ayuntamientos en los Municipios de Tapachula y Mazatán, designándose en consecuencia a los Concejos Municipales correspondientes, encargados de la gestión administrativa, hasta la fecha en que tomará posesión el nuevo Ayuntamiento Constitucional.

Posteriormente, por Decreto número 52, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 18, de fecha 19 de abril de 1989, la Comisión Permanente del Congreso del Estado, convocó a los Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional a un periodo de sesiones extraordinarias para erigirse en colegio electoral y calificar las elecciones extraordinarias celebradas el 16 de abril de ese mismo año en los Municipios de Tapachula y Mazatán; cuya validez fue confirmada por Decreto número 53, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 21, de 10 de mayo de ese año, en el que se reconoce como miembros de cada uno de los Ayuntamientos a los ciudadanos que figuraron en las planillas electas, cuyo periodo constitucional se inició el 30 de mayo y concluye el 31 de diciembre de 1991.

La fracción V, por su parte, indica:

"V. El Congreso del Estado establecerá las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán la facultad de expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Tomando como base las características étnicas de la población chiapaneca, esta fracción representa el fundamento de la actividad legislativa municipal, encaminada a la regulación de su organización interna y las actividades de sus conciudadanos.

El ejemplo más vivo de la diversidad social y cultural chiapaneca, lo constituye su capital, toda vez que su acelerado desarrollo económico y urbano ha conducido a su órgano de representación municipal a la regulación de actividades cada vez más específicas, a diferencia de las prácticas tribales que todavía se viven en la zona de los altos de Chiapas, que obligan a la expedición de leyes y reglamentos municipales especiales, que garanticen su vigencia, y no choquen los principios constitucionales con valores propios de su cultura.

El texto de la fracción VI del mismo artículo, establece:

"VI. Los Municipios de la Entidad con el concurso del Poder Ejecutivo del Estado, cuando así sea necesario y lo establezcan las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a). Agua potable y alcantarillado;
- b). Alumbrado público;

- c). Limpia;
- d). Mercados y centrales de abasto;
- e). Panteones;
- f). Rastro;
- g). Banquetas, calles, bardas, parques y Jardines;
- h). Seguridad pública; e
- i). Los demás que determine el Congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada Municipio."

La importancia que adquiere la prestación de los servicios públicos es manifiesta, si consideramos que el ámbito municipal es el espacio en donde toma sentido la realización más próxima y directa entre la acción del gobierno y la comunidad.

Los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político a los Ayuntamientos, no sólo para recibir ingresos, sino para legitimar el ejercicio del poder.

De esta manera, observamos que la calidad en la prestación de los servicios públicos repercute directamente en el nivel de vida de los habitantes del Municipio, es decir, que la comunidad municipal al contar de manera regular y continua con los servicios públicos indispensables, logra un mejor nivel de vida, sustrayéndose así de la marginalidad social.

En la medida que los servicios públicos satisfagan las demandas de la comunidad, la administración municipal será más eficiente.

Ahora bien, la administración y prestación de estos servicios corresponde a la autoridad municipal, es decir, el Ayuntamiento es el responsable de la operación, mantenimiento y explotación de éstos. Sin embargo, la forma directa de la prestación de servicios públicos requiere de gran capacidad técnica y administrativa, así como de la existencia del personal idóneo que realice las actividades operativas requeridas para el buen funcionamiento de los mismos; esto hace que, en ocasiones, las condiciones existentes en el Municipios, impidan a éstos prestar los servicios públicos en forma directa y por

ello, recurran a las concesiones a particulares, para evitar que la población se vea afectada por la carencia de algún servicio y en este caso, el Ayuntamiento se reserva exclusivamente la facultad de vigilar el buen funcionamiento y operación del servicio público concesionado.

Es importante señalar que no todos los servicios pueden ser objeto de concesión a particulares, es el caso de la seguridad pública y tránsito, agua potable y alcantarillado y alumbrado público.

Finalmente, debido a las irregularidades con que se preste un servicio, o bien, cuando se causen perjuicios a la colectividad, la Autoridad municipal esta facultada para asumir la atribución de prestar directamente los servicios públicos concesionados, a través de la municipalización.

Las fracciones VII y VIII del artículo que se comenta señalan:

"VII. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y

demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de participación con el Titular del Ejecutivo del Estado, con objeto de que este último se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado; y

c). Los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El Congreso del Estado tendrá la facultad de establecer las contribuciones referidas en los incisos a) y c), sin que pueda en ningún caso concederse exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, respecto de dichas contribuciones pues únicamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos del pago de las mencionadas contribuciones.

VIII. Podrá igualmente el Congreso establecer las contribuciones sobre los servicios a que aluden los incisos a), b), c) y g) de la Fracción VI de este artículo."

El aseguramiento, tanto en la Constitución Federal, como en la local, de una fuente de ingresos propia para los Municipios, garantiza su autonomía, pues la base de la capacidad política, tratándose de circunscripciones tan reducidas está en la independencia económica, la única que puede permitir a los Ayuntamientos sufragar los gastos y las necesidades de los vecinos, sin tener que solicitar subsidios por parte de la administración local.

Como consecuencia del asombroso aumento de la población urbana, y especialmente de los mayores aumentos de los servicios que presta el Municipio, sus gastos han ido aumentando considerablemente, y de su elección entre el usuario y el contribuyente, en que el habitante de la ciudad se desdobra, la autoridad municipal tiende a decidirse por aquel, prefiriendo proporcionar mejores servicios que reducir los gastos.

Para cubrir estos gastos, los Municipios requieren ingresos, que provienen de distintas fuentes y que perciben en razón de su particular régimen financiero. Uno de los fundamentos de la autonomía municipal, es su autosuficiencia financiera, sin la cual el Municipio

dependerá indefectiblemente, de la autoridad que los subsidie.

Los recursos financieros municipales provienen principalmente de la recaudación tributaria por concepto de impuestos y derechos, así como de los productos, aprovechamientos, ingresos extraordinarios y participaciones.

Por su parte, las fracciones IX y X de este artículo indican:

"IX. Para dar cumplimiento a las atribuciones contenidas en el presente artículo, se celebrarán convenios de fortalecimiento municipal entre el Titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos de cada Municipio, los que deberán ser sancionados por el Congreso del Estado.

X. Los Municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, con la sanción del Congreso del Estado y con sujeción a la Ley podrán coordinarse para mejorar la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo."

Ambas fracciones reflejan un alto sentido de conocimiento sobre la realidad municipal actual. Aún en esta etapa de la historia viva, que representa el mayor

avance para el robustecimiento de esta Institución, existen Municipios que carecen de suficientes recursos materiales y personal técnico capacitado para resolver por sí mismos los requerimientos de su población.

De ahí que la celebración de convenios de fortalecimiento municipal entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, constituya la solución práctica para ejecutar aquellas atribuciones municipales en riesgo de convertirse en letra muerta.

Así, podrán ofrecerse a los vecinos del Municipio, servicios de asistencia social más completos; bibliotecas con un acervo más amplio y actualizado; exposiciones diversas que incrementen su bagaje cultural o algunas otras actividades que, sin ser necesariamente de aquellas que ofrecen solución a sus necesidades materiales, constituyen igualmente una forma de proporcionar bienestar.

El ejemplo más reciente de convenios de este tipo, lo constituye el celebrado entre el Gobierno del Estado de Chiapas, representado por el Instituto Chiapaneco de Cultura y la Presidencia Municipal de Tapachula, con la finalidad de acondicionar el antiguo Palacio Municipal, que

será utilizado para establecer la "Casa de la Cultura" en ese Municipio; documento que se publicó en el Periódico Oficial del Estado número 81, de fecha 4 de julio de 1990.

De igual manera, lo establecido en la fracción X, favorece la prestación de los servicios públicos municipales, particularmente en aquellos casos de coordinación entre Municipios pequeños y Municipios con mayor capacidad, ya que ello implica el acceso de los primeros a técnicas más depuradas de prestación y la posibilidad de beneficiarse con su tecnología, lo que redundará, en última instancia, en el mejoramiento del nivel de vida de su población.

En las fracciones XI, XII y XIII del artículo que se comenta, se señalan:

"XI. Es facultad del Congreso del Estado, aprobar las Leyes de Ingresos para los Municipios y revisar sus cuentas públicas.

XII. Los Ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar sus propios presupuestos.

XIII. Los Ayuntamientos deberán remitir cada año al Congreso del Estado, en su primer periodo de sesiones ordinarias, para su sanción y publicación en su caso, los presupuestos por programa que deban desarrollar en el siguiente ejercicio, y en el segundo periodo de sesiones ordinarias deberán enviar las cuentas del ejercicio anterior."

El ejercicio de la libertad hacendaria municipal, lo constituye la formulación de la Ley de Ingresos, que contiene las fuentes recaudatorias a través de las cuales los Municipios perciben ingresos por los siguientes conceptos:

Impuestos.- Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. De acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, dentro de este rubro se encuentran, entre otros, el impuesto predial, de traslación de dominio de bienes inmuebles, de fraccionamientos y de diversiones y espectáculos públicos.

Derechos.- Son las contraprestaciones fijadas por las leyes en pago de servicios que el Municipio presta, dentro de sus funciones de derecho público. En ellos figuran las certificaciones, licencias, estacionamiento de vehículos en la vía pública, etc.

Productos.- Son los ingresos que debe percibir el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación o realización de sus bienes. Es el caso del arrendamiento o venta de sus bienes inmuebles.

Aprovechamientos.- Son los ingresos provenientes de recargos, multas, rezagos, gastos de cobranza y ejecución, reintegros y demás ingresos, del erario municipal no clasificados como impuestos, derechos o productos ni participaciones.

Ingresos Extraordinarios.- Son los que con este carácter y excepcionalmente decreta el Congreso del Estado para el pago de obras y servicios accidentales o contingentes, como por ejemplo empréstitos, impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios y expropiaciones.

Participaciones.- Son las cantidades que el Municipio tiene derecho a percibir de los ingresos federales y estatales, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y demás leyes afines, convenios de coordinación y anexos, que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos, tanto

entre la Federación y el Estado como entre éste y los Municipios.

De igual manera, los Municipios están facultados para elaborar su Presupuesto de Egresos, con base en sus ingresos disponibles, considerando los siguientes aspectos:

a) El gasto corriente, el número de habitantes en el Municipio, servicios públicos esenciales que deben atender, salario mínimo vigente en la zona en que se localice el Municipio y el esfuerzo recaudatorio.

b) El gasto de inversión, los índices de bienestar social, lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado y la disponibilidad de recursos del Municipio.

Finalmente, y con el objeto de sanear el ejercicio fiscal de cada Ayuntamiento, estos deben remitir anualmente al Congreso del Estado su proyecto de cuenta pública, toda vez que la Legislatura Local, como órgano de representatividad de la sociedad, está facultada, en los términos de las fracciones XXVII y XXIX del artículo 29 de

la Constitución Local, para fijar los ingresos que deban integrar la Hacienda de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y en su caso señalar las bases normativas conforme a las cuales elaborarán y aprobarán sus Presupuestos de Egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los Municipios, así como examinar la Cuenta Pública que le presenten el Ejecutivo y los Ayuntamientos, debiendo comprender dicho exámen no sólo la conformidad con las partidas gastadas según el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de ellas, evitando el manejo indebido de los recursos financieros municipales.

Las fracciones XIV, XV y XVI establecen:

"XIV. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, o en su caso de Comisión Permanente, podrán suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

XV. En caso de renuncia o falta definitiva de alguno de los miembros del Ayuntamiento, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente designarán, de entre los miembros del Ayuntamiento que quedaren, las sustituciones procedentes. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta definitiva de la mayoría de

sus miembros, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente designará, de las propuestas que para tal efecto haga el Gobernador del Estado, un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas que deberán cumplir los mismos requisitos señalados por este artículo.

XVI. El Congreso del Estado designará entre los vecinos más sobresalientes por sus méritos morales, culturales y sociales los Concejos Municipales encargados de concluir los períodos respectivos."

Estas fracciones describen las facultades del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente, en su caso, para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros por las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal; que más adelante se describen.

Igualmente, se prevé la facultad del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente para designar de entre los miembros de un Ayuntamiento, las substituciones procedentes en caso de su renuncia o falta definitiva.

Si llegare a declararse desaparecido un Ayuntamiento o hubiere renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros, el Congreso Local o la Comisión Permanente designará un Concejo Municipal encargado de concluir el período respectivo.

Con ello, se busca evitar la acefalia del Ayuntamiento que podría conducir al deterioro del orden interno Municipal. La realidad social, política y cultural de los Municipios chiapanecos, ha llevado al Congreso Local en la historia reciente del Estado, al ejercicio de esta facultad, así lo constatan los decretos números 7 y 8, contenidos en el Periódico Oficial del Estado número 108 de 12 de diciembre de 1990, por los cuales se declaran desaparecidos los Ayuntamientos de Palenque y Jiquipilas y se designan los respectivos miembros de los Concejos Municipales, encargados de concluir el ejercicio de los periodos constitucionales correspondientes.

El artículo 61 de la Constitución que se analiza señala:

"Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar los Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la zonificación prevista en ellos; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27, de la

Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que consideren necesarios.

Los Municipios conurbados en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, sujetándose a las Leyes del Estado y a las Federales de la materia, el desarrollo de los centros urbanos que por encontrarse situados en dos o más territorios municipales, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica y demográfica, y supervisarán la explotación y aprovechamiento racional de los recursos naturales a efecto de preservar, proteger y conservar el equilibrio ecológico y el medio ambiente, dictando las medidas administrativas pertinentes.

El Estado podrá así mismo, previo convenio con la Federación en los términos de Ley, el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

El Estado podrá a su vez celebrar convenios con los Municipios para el efecto de que estos asuman la atención de funciones o la prestación de los servicios referidos en el párrafo anterior."

Para comprender con claridad el contenido del primer párrafo de este artículo, es conveniente apuntar las definiciones que la Ley General de Asentamientos Humanos establece:

Provisiones.— Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

Usos.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.

Reservas.- Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento.

Destinos.- Son los fines públicos a que se prevé dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

En consecuencia, debe entenderse que la zonificación, no es más que la acción a través de la cual la autoridad administrativa municipal, divide la aplicación del suelo a una actividad específica. Esta tarea, realizada por el Ayuntamiento, se concretiza con la formulación, aprobación y administración del Programa de Desarrollo Urbano Municipal a que alude el artículo en comento.

El Programa de Desarrollo Urbano Municipal, que es formulado por el Ayuntamiento, representa un marco de referencia de la situación geográfica del Municipio; donde se incluye su división política y la identificación de sus

recursos naturales; hace mención de sus principales actividades económicas; contiene un diagnóstico de las condiciones geográficas económicas y sociales de los centros de población y una relación de las obras y servicios públicos existentes, así como las condiciones de servicio y desarrollo en que se encuentran. Estos aspectos permiten identificar las prioridades de atención, así como fijar objetivos y metas.

Con base en estos lineamientos, los Municipios participarán en la creación y administración de sus reservas territoriales, control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y participarán en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para atender y resolver el fenómeno de conurbación, los Municipios planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos que por encontrarse situados en dos o más territorios municipales,

formen o tiendan a formar una continuidad geográfica y demográfica.

Este fenómeno no es frecuente en el Estado de Chiapas, sin embargo, en la región del Soconusco, existen centros de población, que debido a la escasa distancia que las separa entre sí, llegarán en poco tiempo a integrarse en uno solo, con intereses y necesidades comunes que habrán de ser atendidas o satisfechas por dos o más instancias gubernamentales, con el fin de procurar su integración armónica y evitar que su crecimiento provoque el deterioro del medio ambiente de la región.

El artículo 62 de la Constitución que se comenta establece:

"Las relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado y los Municipios con sus respectivos trabajadores, se regirán por las Leyes que expida el Congreso del Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 apartado "B", de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias."

Entre los derechos de rango constitucional que se prevén a favor de los trabajadores al servicio del Municipio, están las de proveer lo necesario para que

disfruten de prestaciones y servicios de seguridad social y tengan acceso a programas permanentes de capacitación y adiestramiento para optimizar su productividad. También pueden beneficiarse los trabajadores del Municipio, con los programas previstos de fomento y apoyo a la vivienda popular, actividades culturales, deportivas, cívicas y sociales del Municipio y para sus familiares, se contempla el beneficio de la creación y funcionamiento de una bolsa de trabajo, que preste servicios gratuitos de información y colocación y que promueva la creación de empleos para los habitantes de su jurisdicción.

Por último el artículo 63 indica:

"Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un Municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley reglamentaria.

Su abstención significará aprobación. Dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del Congreso del Estado después de haber oído a los Ayuntamientos interesados."

El primer párrafo del artículo 63 confirma el contenido del enunciado constitucional por el cual se otorga a los Municipios personalidad jurídica, de la que se deriva su aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones y que constituye el fundamento legal de todos los actos jurídicos realizados por el Ayuntamiento.

El segundo párrafo de éste artículo describe el procedimiento a través del cual operará la incorporación o segregación de un Municipio a otro. En ambos casos es indispensable contar con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, que deberán emitirla dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se someta a su consideración, su abstención significará aprobación en los términos del párrafo tercero de éste artículo. Dicho trámite, en concordancia con lo establecido por la fracción XXVIII del artículo 29 de la Constitución Local, deberá contar con la aprobación previa del Congreso del Estado.

En términos generales, esta disposición constituye la confirmación del Sistema Federal Mexicano, que requiere en el ámbito local de la intervención de los Municipios, toda

vez que constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, en las decisiones que definen una nueva división geográfica y una modificación en su estructura político-administrativa.

Ahora bien, toda incorporación o segregación deberá atender más que a las necesidades de índole política, a requerimientos de satisfacción para la población. Hasta el año de 1973, el Estado de Chiapas estuvo conformado de 111 Municipios, número que se modificó con la promulgación del Decreto número 73, publicado en el Alcance al Periódico Oficial del Estado número 23, de fecha 6 de junio de ese año, por el cual se declaró desaparecido el Municipio de Terán e integrado políticamente como Agencia Municipal, al Municipio de Tuxtla Gutiérrez. Ello obedeció fundamentalmente a la precaria economía de aquel Municipio, que apenas le permitía satisfacer algunas necesidades de la administración municipal, lo que produjo el estancamiento de su desarrollo, al impedir la realización de obras de beneficio colectivo y, en consecuencia, su dependencia económica del Estado.

Por lo que hace a la segregación de un Municipio a otro, cabe citar como ejemplo el Decreto número 89, publicado el 30 de agosto de 1989 en el Periódico Oficial del Estado número 37, por el cual se eleva a la categoría de Municipio, la Agencia Municipal de San Juan Cancuc, que se encontraba hasta esa fecha localizada dentro del territorio del Municipio de Ocosingo, determinándose como su jurisdicción territorial la que hasta entonces le había correspondido como Agencia Municipal y que quedó, en consecuencia, segregada del Municipio al que originalmente pertenecía.

Este cambio de categoría, encontró su fundamento en el reconocimiento de la capacidad económica de ésta Agencia, toda vez que su extensión territorial y sus recursos naturales y económicos fueron considerados suficientes para sufragar las necesidades de una población superior a los 25,000 habitantes, distribuida en treinta comunidades dedicadas a la práctica de actividades primarias y al hecho de contar con importantes servicios públicos, que constituyen una infraestructura básica suficiente para resolver los requerimientos de sus vecinos.

En este contexto, es importante comentar la situación en que se encuentra el Municipio de Francisco León, que a consecuencia de la erupción del volcán el Chichonal en el año de 1982, vió sepultada su Cabecera Municipal y dispersa su población en los vecinos Municipios de Ostucán, Pichucalco, Chapultenango, Tecpatán, Copainalá y Ocotepéc.

Este fenómeno físico produjo también la desaparición del cuerpo edilicio, sin embargo, el Congreso Local no dictó entonces, ni ahora, medida alguna encaminada a resolver su situación jurídica.

A la fecha, parte de sus habitantes se han reubicado en su territorio, considerándose a la rancharía San Antonio Macpac como el poblado más importante. Aún adolecen de un órgano municipal representativo que procure el desarrollo de éstas comunidades, que las organice internamente y que gestione la realización de obras públicas que lo impulsen a salir de su actual marginación, integrándolo a la vida municipal activa.

Dado que el Municipio de Francisco León no ha sido declarado desaparecido, la situación actual podría

solucionarse con la designación de un Concejo Municipal encargado de la gestión hasta en tanto se proceda a la elección de un Ayuntamiento legalmente constituido. Otra forma de resolver este problema, es la que contempla el artículo en comento, a través de la incorporación de este Municipio a alguno de los vecinos territoriales dotados de la infraestructura básica necesaria para resolver las exigencias de un territorio y una población que, hasta la fecha, no han podido superar los efectos del desastre.

III. Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

El 4 de febrero de 1931, mediante Decreto número 34, se promulgó la primera Ley del Municipio Libre para el Estado de Chiapas; compuesta de catorce capítulos, setenta y seis artículos y un transitorio, estableció la organización de la Institución Municipal.

Aún cuando constituye un avance legislativo importante en el Estado; en su lectura, puede palpase con claridad, la situación política, económica y social prevaleciente en la época que la concibió.

Así, el Capítulo I, describe la organización jurisdiccional de los Municipios Chiapanecos, auxiliados por Agencias Municipales. En el Capítulo II señala el funcionamiento de los ramos de la administración, mismos que serán los de Gobernación, Hacienda, Fomento, Salubridad e Instrucción Pública, contemplando enseguida las atribuciones relativas a cada uno.

El Capítulo III, facultó la creación de Comisiones integradas por los Concejales, calificándolas de permanentes o especiales, según el caso, y que se encargaban del despacho de los asuntos correspondientes a los Ayuntamientos.

En los Capítulos IV, V y VI, describe pormenorizadamente el proceso de apertura de las sesiones de Cabildo y sus etapas de discusión y votación sobre los asuntos sometidos a acuerdo.

Los Capítulos VII, VIII y IX por su parte, se encargaron de señalar las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, respectivamente, los que en todo caso, constituyen el

[Illegible text]

[Illegible text]

En los Capítulos IV, V y VI, describe pormenorizadamente el proceso de apertura de las sesiones de Cabildo y sus etapas de discusión y votación sobre los asuntos sometidos a acuerdo.

Los Capítulos VII, VIII y IX por su parte, se encargaron de señalar las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, respectivamente, los que en todo caso, constituyen el

perfil a través del cual se perfeccionó posteriormente la figura de cada uno de los miembros de los Ayuntamientos actuales.

Respecto de los auxiliares de la administración municipal, la Ley dispuso en sus Capítulos X, XI y XII, las funciones relativas a los Agentes y Agentes Auxiliares, a los Secretarios y Tesoreros del Municipio, respectivamente, destacando en cada una, la realización de las funciones que les son propias.

Finalmente, en los Capítulos XIII y XIV de la Ley, relativos a la hacienda municipal y a las responsabilidades y penas, se relata el procedimiento a seguir por el órgano municipal para la presentación de su plan de arbitrios y su Presupuesto de Egresos al Congreso del Estado, señalándose también los bienes que forman la hacienda municipal. Sobre las responsabilidades y penas en que incurrieran los miembros del Ayuntamiento, se entienden resultantes, en primer término, de irregularidades en el manejo de fondos municipales y se prevé, en forma secundaria, el tratamiento de las acciones civiles y criminales de los concejales, derivadas del ejercicio de sus funciones.

El 7 de agosto de 1985, en el Periódico Oficial del Estado número 32, se publicó el Decreto número 37, relativo a la Ley Orgánica del Municipio Libre, por el cual se abroga la anterior Ley de 1931.

Integrada de trece títulos, ciento cuarenta y un artículos y dos transitorios, representó el avance de carácter legislativo más importante para la vida municipal.

Fruto de la reforma municipal iniciada en el ámbito federal con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional y continuada en el Estado con las reformas al Título Séptimo de la Constitución local, dió lugar a la reestructuración interna y a la asunción de facultades más amplias para la célula básica.

Destaca en su estructura, el Capítulo II del Título Primero por el que se establecen los requisitos para crear nuevos Municipios, que entre otros, son: contar con una población superior a los veinticinco mil habitantes, que los recursos naturales y económicos y la extensión territorial sean suficientes para atender las necesidades

de la comunidad, disponer de recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones de la administración municipal y contar con los servicios públicos municipales necesarios para la vida normal e higiénica de la población.

Igualmente innovador resulta el Capítulo III del Título Primero, relativo a la desconcentración administrativa, que faculta el establecimiento de Delegaciones en circunscripciones territoriales delimitadas dentro del área urbana de la Cabecera Municipal y Agencias en los demás centros de población urbana o rural, señalándose, en todo caso, los criterios para determinar su establecimiento o desaparición.

En el Capítulo II del Título Segundo, se describe el ceremonial a que se sujetará el cambio de poderes de una administración municipal a otra, haciendo hincapié en la solemnidad del acto, lo que constituye el precedente para el Capítulo relativo de la Ley Orgánica Municipal Vigente.

En el Título Décimo, relativo a la legislación municipal, el Capítulo II, prevé las sanciones que se aplicarán con motivo de las infracciones a las normas

contenidas en los reglamentos y demás disposiciones municipales. Dichas sanciones serán: amonestaciones, multas, suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia, clausura, arresto hasta por treinta y seis horas y, pago de daños y perjuicios.

Otro aspecto novedoso de esta Ley, se establece en el Capítulo V del Título Décimo Primero, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos municipales. Al efecto, se contempla que los servidores públicos de los Ayuntamientos son responsables de los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo. Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, la Ley dispone que, en ningún caso, los servidores públicos municipales gozarán de fuero, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad judicial respectiva. Con respecto a las infracciones cometidas a la Ley Orgánica y demás reglamentos municipales, los servidores públicos serán juzgados en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 6, de fecha 25 de enero de 1989.

Por último, en el Título Decimo Tercero, se establece el procedimiento por el cual las personas afectadas por resoluciones dictadas con fundamento en la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas ante el Presidente Municipal. Esta medida permite al vecino lesionado en sus intereses personales, elevar ante el Presidente Municipal, su inconformidad por la sanción administrativa impuesta, presentando las pruebas que considere necesarias para apoyar su dicho, y confiere al Presidente Municipal, la responsabilidad de vigilar que el recurso interpuesto se celebre en los términos establecidos por la Ley Orgánica, cuidando que el desahogo de pruebas y la presentación de los escritos, reúnan los requisitos previstos en la Ley que se comenta, y en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Por Decreto número 15, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 31 de diciembre de 1988, se expidió la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado.

Dividida en doce Títulos, es el más fiel reflejo del avance que la Institución de nuestro estudio ha alcanzado y además de confirmar en el texto de su articulado su

carácter de órgano impulsor de la vida social y política de su comunidad, se advierte su naturaleza de gestor, representante de los intereses vecinales, de auxiliar de las actividades de las dependencias federales y estatales, de organizador, administrador y prestador de los servicios públicos municipales, capaz de organizarse internamente a través de la expedición de sus leyes y reglamentos.

Pero avanzando aún más en su contenido, se aprecia con claridad la intención del legislador para precisar pormenorizada e individualmente, las facultades y obligaciones que conciernen a cada uno de los miembros del Ayuntamiento y de los aspectos que forman parte de la vida municipal.

No nos detendremos aquí a analizar aspectos ya previstos en la legislación superior, con la finalidad de dinamizar nuestro estudio haremos referencia únicamente a aquellos aspectos de mayor impacto para la organización municipal, comentándolos siempre de forma general, destacando los rasgos más importantes en cada caso.

El Título Primero de la Ley, relativo al régimen municipal, contiene, en el Capítulo I, disposiciones generales encaminadas a regular la actuación del Municipio en sus relaciones con los Poderes Estatales, con la Federación y con otros Municipios.

El Capítulo II, De los Municipios del Estado, enumera por orden alfabético los Municipios que constituyen el Estado, estableciendo las bases generales que regirán la modificación de extensión territorial municipal, la supresión de municipios existentes o el arreglo de límites territoriales entre Municipios del Estado.

Finalmente, el Capítulo III de este Título, que se refiere a la vecindad en los Municipios, ofrece un concepto del vecino en función de su residencia en un lugar determinado, señalando los requisitos indispensables para adquirir la vecindad y las condiciones por las que se pierde, así como las facultades y obligaciones que les son inherentes.

En el Título II, se prevé la estructura del Gobierno Municipal, al regular en el Capítulo I la integración de los Ayuntamientos, definiendo en primer término al

Ayuntamiento, como el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Se introdujeron en éste apartado, las fórmulas de mayoría relativa y representación proporcional, a partir de las cuales habrá de definirse el número de miembros integrantes del Ayuntamiento y se precisan los requisitos para ser miembro, finalmente, se prohíbe la reelección, señalando los casos y circunstancias que dan lugar a excepción.

En el Capítulo II de este Título, se pormenoriza el procedimiento para la revocación del Ayuntamiento, en donde se describe, paso a paso, la ceremonia de traslación de poderes de un Ayuntamiento a otro, así como la entrega y recepción de los bienes muebles e inmuebles y los fondos Municipales que el Ayuntamiento saliente habrá de entregar al entrante.

Los Ayuntamientos son Asambleas deliberantes, con residencia oficial en las Cabeceras de los Municipios y no podrán cambiarla a otro lugar, transitoria o definitivamente, sin autorización previa del Congreso del

Estado, quien calificará los motivos que expongan. En éstos términos se define en el Capítulo III a los Ayuntamientos, e igualmente, se dispone su actuación colegiada y la celebración de sesiones de Cabildo ordinarias y extraordinarias públicas, con excepción de aquellas que a juicio del Ayuntamiento deban ser privadas.

Las sesiones ordinarias deberán ser semanales y se celebrarán los lunes a las diez horas, asentándose en un libro especial que estará a cargo del Secretario del Ayuntamiento, que será el encargado de levantar las actas de Cabildo, que deberán firmar el Presidente Municipal y los municipales que hayan asistido a la reunión.

El Capítulo IV se refiere a las atribuciones de los Ayuntamientos, consignando en sesenta y cinco fracciones las obligaciones y facultades que circunscriben su actuación y que confirman su calidad de órgano impulsor de la vida política, social y cultural de su comunidad.

En el ámbito legislativo y reglamentario corresponde a los Ayuntamientos formular sus reglamentos administrativos gubernativos e internos y los bandos de

policía y buen gobierno, necesarios para la regulación de sus servicios públicos, así como reglamentar los espectáculos públicos, vigilando que su desarrollo se apegue a la Ley. Igualmente, los Ayuntamientos están facultados para presentar en los términos previstos por la Constitución Local, iniciativas de Leyes o Decretos en asuntos de su competencia e intervenir en las reformas de la Constitución Política del Estado.

En materia de servicios públicos, los Ayuntamientos están facultados para proveer en la esfera administrativa lo necesario para su creación y sostenimiento, pudiendo otorgar caución, licencia o permiso para su prestación.

Por otra parte, también asiste la facultad a los Ayuntamientos para celebrar convenios con otros Municipios del Estado, con la Federación y los sectores social y privado, para la prestación de servicios públicos, así como conceder licencia y permisos para el establecimiento de servicios públicos y comercios.

Para la administración de su hacienda pública, la Ley Orgánica Municipal, faculta a los Ayuntamientos para

formular y aprobar el Programa General de Gobierno y Administración correspondiente a su período, especificando sus objetivos generales y particulares, señalando la medida en que contribuirán al desarrollo integral y armónico de la comunidad, jerarquizando y calendarizando su ejecución en períodos anuales, cuantificando su monto y expresando su forma de financiamiento y pago.

Igualmente, están facultados para formular y proponer al Congreso Local para su aprobación, la iniciativa de su ley de Ingresos, así como para revisar y aprobar, en su caso, el proyecto de cuenta pública que le presente el Tesorero del Ayuntamiento y remitirlo al Congreso del Estado para su revisión y sanción.

La facultad de administrar libremente su hacienda, constriñe al Ayuntamiento para hacerlo con estricto apego a su Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos, éste presupuesto, que es anual, tiene como base sus ingresos disponibles y debe considerar un equilibrio lógico en el uso de aquellos que se destinan para el gasto corriente, y los que se destinan para el gasto de inversión.

Anualmente, en el mes de enero, los Ayuntamientos se encargarán de autorizar y glosar la cuenta pormenorizada y los documentos y libros de ingresos y egresos de la hacienda municipal, correspondientes al año anterior.

Mensualmente, los Ayuntamientos aprobarán el corte de caja presentado por el Tesorero Municipal, enviando copias del mismo al Congreso Local y a la Tesorería General del Estado; trimestralmente, publicarán sus estados financieros en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

La facultad de los Ayuntamientos en materia hacendaria se extiende a la aprobación y glosa de la Cuenta que, por el último año de su período, presente el Ayuntamiento anterior, exigiendo por medio de su Síndico las responsabilidades que resultaren.

En cuanto a la recaudación de ingresos que le corresponden, la Ley Orgánica faculta a los Ayuntamientos para celebrar con el Poder Ejecutivo del Estado, convenios de coordinación fiscal.

La delicada naturaleza de la administración financiera municipal, exige de aquellos servidores públicos que manejan fondos y valores, el otorgamiento de cauciones que deberá registrar el Ayuntamiento y lo obligan a rendir anualmente, un informe del estado que guarda la administración jurídica municipal.

Las facultades que en materia hacendaria corresponden a los Municipios, facultan a los Ayuntamientos para recibir bajo inventario, al inicio de su periodo, los bienes muebles e inmuebles y los activos y pasivos que le entregue la administración anterior; dichos bienes muebles e inmuebles, serán administrados por el Ayuntamiento en funciones, pudiendo dar en arrendamiento éstos últimos por un término que no exceda de su ejercicio legal, a fin de no dejar deudas ni obligaciones a la administración municipal entrante. En caso de que dicho arrendamiento rebasara el periodo de su ejercicio legal, se requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente en su caso, declarándose nulos de pleno derecho y sin valor legal, los contratos que se celebren sin llenar estos requisitos.

Por otra parte, el Ayuntamiento puede, a través del Síndico, aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al Municipio, debiendo llevar un registro de las cooperaciones recibidas en dinero, materiales o mano de obra y publicarlo como anexo del informe que presente al Congreso Local con su cuenta pública.

La planeación del desarrollo urbano municipal, constituye actualmente un recurso valioso, por el cual los Ayuntamientos pueden aprovechar un ciento por ciento el uso y destino de los bienes inmuebles bajo su jurisdicción. La Ley Orgánica Municipal ha previsto en diversas fracciones del artículo que se comenta, las funciones que competen a los Ayuntamientos en esta materia.

De esta manera, corresponde a los Ayuntamientos participar conjuntamente con las autoridades competentes, en la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano correspondientes a su jurisdicción, así como en la ejecución de sus acciones para el mejoramiento integral de los Municipios.

Están facultados para regular la propiedad y la tenencia de los predios urbanos y rurales, así como la planeación y regulación de los asentamientos humanos.

Deben participar también, en la creación y administración de sus reservas territoriales y sistemas ecológicos, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, en los términos previstos en las leyes federales y estatales relativas.

La formulación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano se someterá a consulta popular y, una vez aprobado, deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, conjuntamente con las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

La administración del Programa de Desarrollo Urbano y la zonificación prevista en él, es facultad del Ayuntamiento; con base en sus disposiciones, puede igualmente promover y apoyar el desarrollo de programas de vivienda popular, otorgar licencias y permisos para construcciones, impedir que los propietarios de los predios urbanos y rústicos, obstruyan o cambien los caminos

vecinales o las servidumbres de paso, así como participar en el ámbito de su competencia, en los términos previstos por las leyes federales y locales de la materia, en coordinación con la Federación y el Estado, en la planeación y regulación del desarrollo de los centros urbanos involucrados en procesos de conurbación.

Otra actividad relevante realizada por el Ayuntamiento, es la que lo faculta para auxiliar las actividades de las dependencias federales y estatales. Por lo tanto, le corresponde apoyar la formación de los censos, el registro de los templos que existan o se abran al culto religioso, así como a los encargados de los mismos, notificándolo a la Secretaría de Gobernación por conducto del Ejecutivo del Estado, para ello se llevarán dos libros, en los que se asentará lo correspondiente a los templos y a los encargados, así como los cambios de los mismos.

Le corresponde también auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones de la materia y a las autoridades competentes en la vigilancia del respeto a los precios oficiales de los artículos de consumo necesario o uso básico.

Igualmente, los Ayuntamientos deberán llevar el registro de extranjeros residentes en el Municipio, en el libro que para el efecto se autorice.

Dictarán las medidas necesarias para prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial o peligrosa para la salud de la población de su Municipio.

Finalmente, se encargarán de proponer a las personas que deban integrar los jurados, como lo prevé la fracción VI del artículo 20 de la Constitución Federal de la República.

La buena marcha de la administración municipal, requiere de la integración y organización de las diversas dependencias del Ayuntamiento. Por ello, la Ley Orgánica establece, en diversas disposiciones, facultades tendentes a procurar la optimización de los servicios y funciones que atañen al Ayuntamiento.

En consecuencia, los órganos colegiados pueden crear y organizar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada, así como elaborar, aprobar y aplicar los reglamentos internos de la propia administración.

Esto faculta a los Ayuntamientos para nombrar e integrar con los municipales, comisiones permanentes o transitorias, para el expedito y eficaz despacho de los asuntos públicos, así como establecer las normas y principios que las regulen, y requiere igualmente de la supervisión que, cuando menos, una vez al mes habrá de hacerse a las dependencias y entidades municipales para ordenar las mejoras que sean necesarias.

Otras facultades conferidas a los Ayuntamientos para la consecución de sus fines, les permiten nombrar al Secretario y al Tesorero del Ayuntamiento y al Comandante de la Policía, a propuesta del Presidente Municipal y a removerlos por causa justificada; también tienen facultades para designar a la oficialidad, la gendarmería y demás empleados de confianza de la policía municipal, así como a

los responsables de la administración municipal que se requieran.

Otros nombramientos importantes a cargo del Ayuntamiento, son los que le permiten designar apoderados y representantes generales o especiales, que ejerciten acciones o derechos que competen al Municipio, los que designan al representante del Ayuntamiento en el Comité de Contratación de Obra Pública y en el Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además de proponer por terna, ante el Poder Judicial del Estado, el nombramiento de jueces municipales y rurales.

En este mismo renglón y con el fin de orientar la participación ciudadana en las acciones municipales, los Ayuntamientos podrán reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos, así como celebrar sesiones mensuales con la directiva del Consejo Vecinal Municipal.

Otras acciones importantes a cargo de los Ayuntamientos son las que le permiten dictar medidas de

beneficio social tanto para sus empleados como para los vecinos.

En ese sentido, podrán crear programas permanentes de capacitación y adiestramiento del personal al servicio del Municipio, para optimizar su productividad; vigilarán que en el ejercicio de sus funciones las autoridades municipales observen los requisitos de legalidad y demás garantías jurídicas que establece la Constitución Federal; proveerán instalaciones adecuadas para los juzgados municipales y rurales; acordarán la ejecución de obras de utilidad pública y elaborarán la estadística municipal, aportando al sistema estatal de información los datos que requiera.

Además, les corresponde asesorar, orientar y ayudar a los habitantes de los núcleos campesinos e indígenas, en la tramitación de sus asuntos ante las dependencias federales y estatales; dictarán las medidas necesarias para proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos asentados en su territorio y crearán de ser posible, una bolsa de trabajo que preste servicios gratuitos de información y

colocación y promueva la creación de empleos en el Municipio.

Es responsabilidad de los órganos municipales promover e impulsar el desarrollo de la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería, la industria, el turismo, el comercio, las artesanías y demás actividades relacionadas con la economía del Municipio o que constituyan fuentes potenciales de ingresos, secundando las disposiciones federales y estatales que con igual fin se dicten.

Deben también promover y cuidar el embellecimiento de los centros de población, monumentos arqueológicos y lugares de atracción turística, vigilando la aplicación de las normas y programas que se establezcan para la preservación, conservación o restablecimiento de los sistemas ecológicos.

Finalmente, se encargarán de establecer y regular, de acuerdo con los recursos y las necesidades del Municipio, la organización y funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas y consejos tutelares, proveyendo lo conducente para su sostenimiento.

Dentro de este Título, se prevé también las prohibiciones a los Ayuntamientos para enajenar, gravar, arrendar, donar o dar posesión de los bienes del Municipio, así como demoler una obra de su propiedad sin sujetarse a lo dispuesto por las leyes; imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o hayan sido decretadas por la Legislatura Local; cobrar los impuestos municipales mediante iguala; retener o aplicar para fines distintos, la cooperación que en número o en especie aporten los particulares para la realización de obras de utilidad pública, la prestación de cualquier servicio público o la adquisición de bienes para el servicio de la comunidad; conceder empleos en la administración municipal a sus miembros, cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta y parientes colaterales o por afinidad hasta el segundo grado; exceder en sus erogaciones las cantidades autorizadas en las partidas globales de sus Presupuestos de Egresos; condonar a los contribuyentes sus adeudos a la hacienda municipal; formar coaliciones de unos contra otros o contra los Poderes del Estado o de la Federación; y conceder permisos para juegos de lotería y azar.

El Capítulo V del mismo Título referente a los Presidentes Municipales, establece que éstos, como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento, deben residir en la Cabecera Municipal durante su período constitucional, a fin de atender con prontitud los asuntos que se presenten.

Como órgano ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento, la Ley les confiere diversas funciones de las que es importante destacar las siguientes:

Al tomar posesión de su cargo, el Presidente Municipal deberá rendir la protesta de Ley, declarar solemnemente instalado el Ayuntamiento el día de su primera sesión y comunicar a los Poderes del Estado la instalación del Ayuntamiento. Durante su período administrativo, ejecutará los acuerdos del Ayuntamiento, vigilará y proveerá al buen funcionamiento de la administración pública municipal; para ello, el Presidente Municipal podrá resolver, bajo su responsabilidad, los asuntos que por su urgencia no admitan demora, debiendo dar cuenta al Ayuntamiento de lo actuado; asimismo, gestionará ante el

Ejecutivo Estatal, la ejecución de acciones que dentro de su ámbito de competencia, reclamen el bien público y los intereses del Municipio.

Es responsable de someter a la aprobación del Ayuntamiento, los reglamentos gubernativos, bandos de policía y demás ordenamientos legales para la debida ejecución y observancia de las leyes y la prestación de los servicios públicos; igualmente y previo acuerdo del Cuerpo Colegiado, celebrará los convenios y contratos necesarios para el beneficio del Municipio, y otorgará concesiones, autorizaciones, licencias y permisos en los términos que establezcan las leyes y reglamentos aplicables.

Es el encargado de dirigir la política de planificación, urbanismo y obras públicas en base a la Ley y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Así mismo, firmará los oficios, actas, comunicaciones y demás documentos oficiales para su validez; autorizará las erogaciones o pagos que haga el tesorero municipal y vigilará la elaboración mensual de corte de caja antes de

ser turnado al Ayuntamiento para su estudio y aprobación, en su caso.

Deberá convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo, declararlas formalmente instaladas y clausurarlas, presidiéndolas con voz y voto y, en caso de empate, dar su voto de calidad. Cada mes, en la primera sesión informará al Ayuntamiento sobre la marcha de los asuntos a su cargo y del cumplimiento de los acuerdos.

Además, deberá presidir los actos cívicos y públicos en la Cabecera Municipal, excepto en los casos en que el Ejecutivo Estatal asista para tal efecto.

Convocará audiencias públicas, cuando menos una vez al mes y visitará periódicamente las poblaciones y comunidades para conocer sus problemas, adoptando las medidas tendentes a su solución.

Le corresponde también asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, en caso de que el Síndico esté legalmente impedido para ello, o se negare a asumir la representación.

Finalmente, en el mes de diciembre, rendirá a la población del Municipio, en sesión solemne de Cabildo, el informe pormenorizado de su gestión administrativa anual.

El Capítulo VI, por su parte, prevé las facultades de los Regidores que dentro de la estructura orgánica municipal, constituyen una pieza importante, ya que a través de su labor, la actividad administrativa del órgano de gobierno, cumple con sus fines fundamentales, proveyendo de satisfactores a la población; electos por el principio de mayoría relativa y por el sistema de representación proporcional, la Ley Orgánica les otorga los mismos derechos y obligaciones, por lo tanto, durante las faltas temporales del Presidente Municipal, serán los encargados de la suplencia; deben asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo y proponer al Ayuntamiento las medidas que consideren pertinentes para la mejor prestación de los servicios públicos; son los responsables de vigilar que los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento funcionen adecuadamente, informando periódicamente de sus gestiones al Presidente Municipal, teniendo facultad para presentar los dictámenes

correspondientes a sus atribuciones en los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo, participando con voz y voto en las deliberaciones.

Los Síndicos municipales son miembros del Ayuntamiento electos por votación popular y son responsables de vigilar la correcta aplicación de los recursos y de ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento.

En los términos de las facultades consagradas en el Capítulo VII del Título que se comenta, deberán defender y promover los intereses municipales, vigilando las actividades de la administración pública municipal y proponiendo las medidas que estimen convenientes ante el Ayuntamiento para su mejoramiento y mayor eficacia.

Representarán al Cuerpo Colegiado Municipal en las controversias o litigios en que fuere parte; vigilarán la correcta aplicación de los recursos financieros, conforme al presupuesto aprobado y que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería previo el comprobante respectivo.

Revisarán y autorizarán con su firma los cortes de caja de la Tesorería Municipal, asistirán a las visitas de inspección y auditorías que se hagan a la Tesorería, y vigilarán que la cuenta pública sea presentada oportunamente al Congreso del Estado.

Son los responsables de legalizar la propiedad de los bienes municipales y deben intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su debido control. Así mismo, controlarán y vigilarán las adquisiciones y el almacenamiento de materiales del Ayuntamiento, así como su uso, destino y la contabilidad de las entradas y salidas de los mismos.

Deben asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

A falta de Agentes del Ministerio Público en el Municipio, practicarán las primeras diligencias, remitiéndolas, en un término de veinticuatro horas, al

Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente.

Para la organización administrativa interna y el mejor desempeño de las funciones atribuidas al Ayuntamiento, la Ley Orgánica prevé, en el Capítulo VIII, la integración de comisiones encargadas de estudiar los asuntos del ramo a que correspondan.

Dichas comisiones, se integrarán en la primera sesión ordinaria de Cabildo con los miembros del Ayuntamiento, pero en todo caso, las comisiones de Gobernación y Hacienda estarán invariablemente bajo la responsabilidad del Presidente y del Síndico Municipal, respectivamente. Las comisiones podrán ser colegiadas o individuales, permanentes o transitorias, su materia será establecida en el reglamento interior, de acuerdo con las necesidades municipales.

La Ley Orgánica considera como permanentes las siguientes comisiones:

I.- Gobernación;

II.- Desarrollo Socioeconómico;

III.- De Hacienda;

**IV.- De Obras Públicas, Planificación y Desarrollo
Urbano;**

V.- De Mercados y Centros de Abasto;

VI.- De Salubridad y Asistencia Social;

VII.- De Seguridad Pública;

VIII.- De Educación, Cultura y Recreación;

IX.- De Industria, Comercio, Turismo y Artesanías;

X.- De Recursos Materiales;

**XI.- De Contratación de Obras, Adquisiciones,
Arrendamientos y Servicios.**

En términos generales, las atribuciones básicas de las comisiones consisten en presentar propuestas al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas relacionados con su ramo y para la creación y/o mejoramiento de nuevos servicios públicos.

Por último, el Capítulo IX de este Título, contiene las disposiciones relativas a las funciones de los Agentes y Subagentes Municipales. En primer término define a las Agencias y Subagencias municipales como órganos desconcentrados de la administración municipal que representan al Ayuntamiento en sus respectivas jurisdicciones. Estas dependencias municipales estarán a cargo de un Agente o Subagente municipal, que será nombrado por el Ayuntamiento durante su primer año de gestión, y durarán en su cargo el mismo período del Ayuntamiento que los designó.

De acuerdo a la Ley, los Ayuntamientos deberán crear Agencias Municipales en aquellos poblados que tengan más de mil habitantes, y subagencias municipales, en los de menos de mil habitantes. Los límites de sus jurisdicciones serán determinados por acuerdo de Cabildo.

Los Agentes y Subagentes municipales, estarán encargados de ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento dentro de su circunscripción territorial, informando al Cuerpo Edilicio de todos los asuntos relacionados con su cargo.

En caso de que no hubiere Juez Municipal o Rural, serán los responsables de practicar las primeras diligencias en los casos de conductas que pudieran configurar algún delito, procurando la captura de los presuntos responsables y hacerlas del conocimiento de la Agencia del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente, en un término que no excederá de veinticuatro horas; de igual forma, actuarán como conciliadores en los conflictos que se les presenten.

Deben llevar el registro de propiedades, industrias, profesión u ocupación de sus vecinos, así como cumplir con las disposiciones relativas al registro del estado civil de las personas.

El Título III de la Ley, relativo al régimen administrativo, regula en el Capítulo I la organización administrativa de los Municipios, y señala que para la mejor organización y funcionamiento de la administración pública municipal, el Presidente Municipal, con autorización del Ayuntamiento, podrá crear nuevas dependencias, unidades administrativas u organismos, así como fusionar, modificar o suprimir los existentes de acuerdo con las necesidades del Municipio y el Presupuesto de Egresos respectivo.

En este sentido, la Ley Orgánica Municipal contempla la creación mínima de las siguientes dependencias, que lo auxiliarán en el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la administración municipal: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal y Comandancia de la Policía Municipal.

El Capítulo II señala que la Secretaría del Ayuntamiento, estará a cargo de un Secretario, que será nombrado por el Cuerpo Edilicio, a propuesta del Presidente Municipal, y sus atribuciones más importantes consisten en:

Vigilar el adecuado despacho de los asuntos del Presidente Municipal, dictando las instrucciones y providencias que procedan; comunicar a los municipales las convocatorias para las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo, a las que asistirá con voz y levantará las actas correspondientes, asentándolas en el libro autorizado para tal efecto, que estará bajo su custodia y responsabilidad; firmar los documentos y comunicaciones oficiales, autorizar actas, reglamentos, bandos y demás documentos emanados del Ayuntamiento; expedir las copias, credenciales y demás certificaciones oficiales acordadas por este Cuerpo Colegiado y, organizar, dirigir y controlar el Archivo Municipal y la correspondencia oficial.

El Capítulo III prevé la integración de la Tesorería, y señala que cada Ayuntamiento, nombrará a propuesta del Presidente Municipal, un Tesorero encargado de la recaudación de los ingresos municipales y la administración de las finanzas, que serán los responsables de elaborar y proponer al Presidente Municipal, los proyectos de Leyes fiscales, Presupuestos de Egresos, reglamentos, acuerdos,

circulares y demás disposiciones administrativas relacionadas con la hacienda municipal.

Serán también los encargados de formular e integrar mensualmente los estados financieros, la comprobación y la contabilidad del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos para su revisión, y en su caso, aprobación por parte del Ayuntamiento; presentarán, al Ayuntamiento, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, la cuenta pública documentada anual del ejercicio anterior; deberán mantener actualizado el padrón municipal de contribuyentes; podrán ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes, e intervendrán en los juicios de carácter fiscal cuando el Municipio sea parte; recaudarán los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás contribuciones municipales, conforme a las leyes fiscales, así como las contribuciones y participaciones que por ley o convenio correspondan al Municipio, del rendimiento de las contribuciones federales y estatales; deberán organizar y llevar la contabilidad del Municipio y los registros necesarios para el control de las partidas presupuestales, para el registro contable de las operaciones y

transacciones que se lleven a cabo; las cuentas de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos se manejarán conforme a las normas y procedimientos que para tal efecto dicte la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

De acuerdo a lo dispuesto por el Capítulo IV del Título que se comenta, cada Ayuntamiento integrará una Comandancia de Policía, que estará a cargo de un Comandante, la oficialidad y la gendarmería que serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal y de acuerdo al Presupuesto de Egresos.

Esta Dependencia será la encargada de preservar, mantener y restablecer la tranquilidad y seguridad públicas; cuando sea requerida, deberá coadyuvar con el Ministerio Público y las autoridades judiciales; coordinará sus actividades con las de la Policía Judicial Federal y Estatal y con los demás cuerpos policiacos y de seguridad pública del Estado y, coadyuvará en la prevención de los delitos y demás conductas antisociales.

La Ley Orgánica Municipal en su Título VII, faculta la creación de Consejos de Participación y Colaboración

Vecinal, definiéndolos como asociaciones de vecinos para participar y colaborar con las autoridades municipales en la consecución del bien común, la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, y en general del orden público.

En cada Municipio habrá Consejos de Participación y Colaboración Vecinal de manzana o unidad habitacional; de colonia o barrio; de ranchería, caserío o paraje; de ciudad o pueblo y de Municipio.

Los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal de manzana o unidad habitacional, se integrarán por vecinos con residencia mínima de seis meses en las mismas, quienes elegirán para que los representen, a un comité, compuesto por un jefe, secretario y tres vocales; los jefes de los comités formarán los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal de colonia o barrio, los cuales estarán representados por una junta directiva de diez miembros encabezada por un presidente.

Los presidentes de dichas juntas a su vez, formarán el Consejo de Participación y Colaboración Vecinal de ciudades o pueblos, en los cuales se designará una asociación, integrada por quince miembros.

En las rancherías, caseríos o parajes, los vecinos integrarán sus Consejos de Participación y Colaboración Vecinal; de la misma forma que los de manzana o unidad habitacional, los presidentes de las juntas conformarán a su vez los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal de ciudades o pueblos.

Finalmente, los presidentes de las asociaciones formarán el Consejo de Participación y Colaboración Vecinal del Municipio, representado colegiadamente por siete miembros.

Los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal, tienen la obligación de sesionar ordinariamente una vez al mes y de manera extraordinaria cuando se considere necesario, dichas sesiones se integrarán válidamente con la concurrencia de la mitad mas uno de sus miembros, y los

acuerdos se tomarán con la mayoría simple de sus asistentes.

Los directivos de los Consejos mencionados, durarán en su encargo tres años y no podrán ser designados por el Congreso del Estado, como miembros del Concejo Municipal que en forma provisional o definitiva realice las funciones del Ayuntamiento.

Corresponde a los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal del Municipio, informar al Ayuntamiento acerca de los problemas sociales, económicos, políticos, educativos, culturales, demográficos, de seguridad pública y de salubridad del Municipio; iniciar ante el Ayuntamiento ordenanzas municipales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos gubernativos y acuerdos administrativos; promover actividades de participación, colaboración y ayuda social entre los habitantes del Municipio, así como impulsar las campañas oficiales de beneficio general, entre otras, las de seguridad pública y protección civil, defensa del medio ambiente, reforestación y cuidado de áreas verdes; combatir la farmacodependencia, el alcoholismo y la prostitución;

recolección de basura, control de la natalidad, regulación del estado civil de las personas y promoción deportiva; hacer del conocimiento del Ayuntamiento, las anomalías o deficiencias que en la prestación de los servicios públicos le hayan comunicado las juntas directivas.

En el Título VIII, referente a la justicia municipal, se señala que en cada Cabecera Municipal habrá un juez municipal propietario y un suplente, en tanto que en cada Agencia Municipal habrá un juez rural propietario y un suplente, ambas autoridades ejercerán sus funciones en los territorios del Municipio o Agencia Municipal para el que se les haya designado, y tendrán las atribuciones que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, los que en todo caso, consistirán en conciliar los conflictos en materia civil, mercantil y familiar, y que no excederán, según se trate de juicios civiles, prescripciones adquisitivas y juicios sucesorios, de un monto equivalente a dos y seis meses y dos años, respectivamente, de salario mínimo vigente en el Estado y en el caso de delitos que se persigan por querrela de parte, conocerán de aquellos que no excedan de dos años de

prisión o cuya multa no exceda de seis meses de salario mínimo vigente en el Estado.

Su designación de jueces municipales y rurales, la hará el Poder Judicial del Estado a propuesta en terna que le sea presentada por el Ayuntamiento.

El Título X, relativo a las suplencias, desaparición de los Ayuntamientos y responsabilidades de los servidores públicos municipales, en su Capítulo I establece que para separarse del ejercicio de sus funciones, los miembros del Ayuntamiento requieren licencia del Cuerpo Edilicio y del Congreso del Estado. Al efecto, la Ley Orgánica Municipal establece que las faltas de los munícipes pueden ser temporales o definitivas, las primeras no podrán exceder de quince días. Las faltas temporales del Presidente Municipal, serán suplidas por el Regidor primero o el que le siga en número, en tanto que las definitivas, por el miembro del Ayuntamiento que determine el Congreso del Estado.

Tratándose de Regidores y Síndicos, sus faltas temporales no se suplirán, pero cuando estas fueran definitivas se llamará al suplente respectivo.

Las faltas temporales de los Agentes y Subagentes Municipales serán cubiertas por su respectivo suplente. Los titulares de las dependencias de la administración municipal, serán suplidos por quien designe el Presidente Municipal.

Con respecto a los casos de desaparición de Ayuntamientos el Capítulo II del Título que se comenta, indica que el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido y designar, en su caso, a un Concejo Municipal.

Los Ayuntamientos se declararán desaparecidos, cuando el Cuerpo Edilicio se haya desintegrado o no sea posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional federal o estatal. La petición para la declaratoria, podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los

Diputados Locales o por los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal.

Una vez recibida la petición, si la Legislatura lo estimare procedente, citará al Ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente del Congreso, dentro de los cinco días naturales, contados a partir de recibido el citatorio, por conducto del Presidente Municipal o la representación que al efecto designe, con la comparecencia de sus defensores, para que rinda las pruebas que estime conducentes y alegue lo que a sus intereses convenga, la resolución del Congreso, se pronunciará dentro de los ocho días siguientes al desahogo de las pruebas.

Cuando el Congreso del Estado se encuentra en receso, la Comisión Permanente, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, convocará a sesiones extraordinarias a fin de que se reúna, dentro de los tres días siguientes, para conocer de la petición de declaratoria de desaparición del Ayuntamiento de que se trate.

Una vez declarado desaparecido el Ayuntamiento, el Congreso del Estado deberá instalar un Concejo Municipal y en ese momento, se elegirá a las personas que habrán de desempeñar las funciones de Presidente del Concejo, Síndico y Regidores, quienes tendrán las mismas atribuciones que la Ley señala a los Ayuntamientos.

Si se trata de renuncia o falta definitiva de algunos de los miembros del Ayuntamiento, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente designará, de entre los miembros del Ayuntamiento que quedaren, las substituciones procedentes.

Finalmente, si la desaparición del Ayuntamiento se declarare dentro de los últimos veinticuatro meses de su ejercicio, el Concejo Municipal instalado concluirá el período correspondiente.

El Capítulo III por su parte, señala que los integrantes de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente de los cargos para los cuales fueron electos, por las siguientes causas:

I.- Quebrantar los principios del régimen federal o los de la Constitución Política del Estado;

II.- Violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado;

III.- Abandonar sus funciones por quince días consecutivos, sin causa justificada;

IV.- Faltar a tres sesiones de Cabildo sin causa justificada en un periodo de treinta días;

V.- Suscitar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento;

VI.- Faltar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones;

VII.- Estar sujeto a proceso por delito intencional;

VIII.- Promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; y

IX.- Estar física o legalmente incapacitado permanentemente.

El Capítulo IV prevé el caso de la revocación del cargo a los integrantes del Ayuntamiento, y al efecto dispone que solamente podrá ser revocado por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, cuando no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para tal caso y se procederá a la designación del sustituto.

El Capítulo V, establece que los servidores públicos de los Ayuntamientos son responsables de los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo, y serán juzgados en los términos de la Ley correspondiente. Para ello, la Ley Orgánica Municipal, concede acción popular, para denunciar ante las autoridades competentes,

los delitos comunes u oficiales, que cometan los servidores públicos municipales.

La Ley Orgánica Municipal, establece que en cada Municipio funcionará un reclusorio, el cual estará a cargo de un Alcalde, cuyo nombramiento y revocación se harán por el Presidente Municipal, con la aprobación del Ayuntamiento.

Las atribuciones del Alcalde consisten básicamente, en cumplir las disposiciones que establece la Ley de Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados; atender y vigilar las unidades a su cargo; comunicar a la autoridad correspondiente la detención de un infractor, a fin de que se realice la clasificación del delito; dar aviso a la autoridad judicial competente cuando no recibe copia certificada del auto de formal prisión y poner en libertad al detenido, en el caso de que transcurran treinta y seis horas sin que la haya recibido.

El último Título de esta Ley, se refiere a los recursos administrativos e indica que las personas afectadas por resoluciones dictadas con fundamento en la

Ley Orgánica y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Al efecto, la propia Ley Orgánica establece que las resoluciones dictadas por el Presidente Municipal, serán recurribles ante el Ayuntamiento cuando exista incompetencia para dictar la resolución; cuando se incurra en incumplimiento de las formalidades que legalmente deba reunir el acto recurrido; o por la inexacta aplicación de la disposición en que se funde la resolución impugnada.

El recurso deberá interponerse a nombre propio, o en su defecto, acreditarse la personalidad de quien lo promueva, ya que, en caso contrario, se tendrá por no interpuesto. En el escrito inicial podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional; se concederá al interesado un plazo no menor de ocho, ni mayor de quince días hábiles para el desahogo de las mismas. Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la recepción de las pruebas o de su desahogo, la autoridad que conozca el recurso pronunciará su resolución.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, previa garantía ante la oficina recaudadora correspondiente. Si la resolución impugnada no es de carácter económico, la suspensión se otorgará cuando la solicite el recurrente y el recurso sea procedente; o que en caso de otorgarla, no tenga por efecto la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público; que no se causen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice su pago para el caso de no obtener resolución favorable; o bien, que dichos daños o perjuicios no tengan una ejecución de imposible o difícil reparación.

Las resoluciones que pongan fin al recurso administrativo, podrán ser revisadas en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

CONCLUSIONES

I. La entidad municipal contemporánea conserva elementos propios de las instituciones de la antigüedad, herencia de prácticas culturales avanzadas en su tiempo, cuyos principios políticos y sociales conservan su vigencia hasta nuestros días.

Así pues, la cultura griega definió el concepto de autonomía local y creó un régimen familiar semejante al actual. Apareció el sufragio como expresión de la soberanía popular y el interés público predominó sobre las prácticas religiosas.

Roma por su parte, aportó antecedentes fundamentales para el gobierno municipal, sobre todo con la creación de los ediles curules que ya tenían funciones similares a las de los actuales Ayuntamientos.

La república romana concibió la primera legislación municipal escrita, que permitió definir la administración

de los intereses municipales y más adelante con la promulgación de las doce tablas, que contenían la voluntad del pueblo, se creó un sistema de gobierno uniforme y general.

España legó al Municipio mexicano la organización de Ayuntamientos en Concejos Municipales o Cabildos que, desde aquella época, estaban investidos de autonomía política y administrativa.

En México, los antecedentes en organización socio-política se remontan al Calpulli o barrios con características propias, distintas entre sí, gobernados por el Consejo, que constituyen un importante precedente de la autonomía municipal, que ha dado al Calpulli, a decir de los estudiosos de la materia, el adjetivo de "Municipio Natural".

La instalación en 1519, del primer Ayuntamiento en la Nueva España, sirvió de base para la extensión del régimen municipal en América, cuyas características esenciales no variaron, sino hasta la pérdida por los comuneros de Castilla en la batalla de Villalar, en España, adquiriendo

entonces en su forma de gobierno matices absolutistas y centralistas.

Durante el periodo de gobierno Virreinal, la vida interna municipal vió limitadas sus atribuciones hasta quedar reducida a una mera extensión territorial a la que se le imprimió una fisonomía política aparente.

Más tarde, con la vigencia de la Constitución de Cádiz, se reguló la función democrática de la administración local, que sirvió de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad, relacionada con la estructura del régimen interior de los pueblos. Sin embargo, a la Constitución Gaditana se debe también la introducción al sistema municipal mexicano, de las Jefaturas Políticas.

De los documentos emitidos en el período independiente, tanto la Constitución de Apatzingán como la Carta Magna de 1824, omitieron regular la vida municipal, por lo que es hasta la etapa del centralismo cuando el Municipio vió regulada su estructura con la expedición de las leyes constitucionales.

La Constitución de 1857, al no determinar la regulación de la vida municipal, propició de nuevo la vigencia de la Constitución de Cádiz, al facultar a los Estados para organizar sus regímenes interiores, dando con ello lugar al establecimiento de las Prefecturas.

Finalmente, con la expedición de la Constitución de 1917, el Municipio mexicano obtuvo los cimientos reguladores de su vida interna, al considerársele la base de la vida institucional del país; sin embargo, el constituyente de 1917, a pesar de los largos y acalorados debates sostenidos alrededor de la autonomía económica municipal, incorporó al Municipio, al texto constitucional, atado por dos fuertes cadenas: la falta de fuentes impositivas que con seguridad garantizaran sus ingresos y su carencia de defensa frente a la fuerza de los poderes del Estado.

II. En el año de 1982 y a consecuencia de la erupción del volcán el Chichonal, el Municipio de Francisco León sufrió la destrucción total de su infraestructura y la dispersión de su población hacia los vecinos Municipios de Ostuacán, Pichucalco, Chapultenango, Tecpatán, Copainalá y

Ocoatepec. Este fenómeno físico ocasionó la desaparición del cuerpo edilicio, circunstancia que no mereció entonces, atención alguna por parte del Congreso Local, siendo a la fecha el Único Municipio chiapaneco que no tiene definida su situación jurídica, a pesar de figurar en el texto del artículo 3o. de la Constitución Local y en el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, los cuales enumeran a los Municipios que integran al Estado.

Cabe aclarar que, desde hace aproximadamente siete años, sus habitantes se han reubicado paulatinamente en su territorio, existiendo núcleos de población dispersos, de entre los que se considera la ranchería San Antonio Macpac como el más importante.

Sobra describir las precarias condiciones en que se desenvuelve la vida cotidiana de estos pobladores que al carecer de autoridad local legalmente constituida se encuentran sin recurso alguno para hacer valer sus demandas en beneficio de una vida digna.

Ante este panorama, y toda vez que el Municipio de Francisco León no ha sido declarado desaparecido, puede

apuntarse como primera opción para resolver esta situación la posibilidad de designar a través de la Legislatura Local un Concejo Municipal encargado de la gestión pública hasta en tanto se proceda a la elección de un Ayuntamiento legalmente constituido.

La segunda opción, sería incorporar este Municipio a alguno de sus vecinos territoriales, que cuente con la infraestructura básica necesaria para resolver las exigencias de los habitantes del Municipio de Francisco León.

III. Durante el desarrollo del tema de nuestro estudio, hemos observado que tanto la Constitución Federal, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, utilizan indistintamente los términos "concejo" y "consejo" al referirse a los órganos designados por las Legislaturas Locales para sustituir las funciones de los Ayuntamientos que previamente y conforme a derecho hayan sido declarados desaparecidos.

En contraste destaca la redacción del artículo 5o. de la Constitución Federal que en su cuarto párrafo establece:

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta..."

Sin embargo, el artículo 115 Constitucional al señalar la integración de los Concejos Municipales hace referencia a órganos de naturaleza etimológica y jurídica distinta de las que plantea el artículo 5o., al señalar, en la fracción I, cuarto párrafo: "En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sí conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos."

Por lo tanto, entiéndase que se refiere a la creación de órganos con estructura y fines distintos de los del Ayuntamiento.

En error similar incurre la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, al referirse en el título VII, a la creación de Concejos de Participación y Colaboración Vecinal y definirlos, no obstante como "Asociaciones de vecinos para participar y colaborar con las autoridades en la consecución del bien común, la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, y en general del orden público", funciones y características estas, que a todas luces corresponden a los consejeros.

Para efecto de ilustrar con claridad los conceptos anteriores, es menester apoyarse, en primer término de las definiciones adoptadas en cada caso por el diccionario Pequeño Larousse Ilustrado:

"Concejo.- m. (lat. concilium), Ayuntamiento...
Parón. Consejo.

Consejo.- m. (lat. consilium)...(tercera acepción).
Corporación consultiva encargada de informar al Gobierno

sobre determinadas materias... Parón. Concejo."(23)

En apoyo a estos comentarios, conviene también citar los conceptos de bibliografía especializada, como lo es el Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche, que al efecto puntualiza:

"Concejo.- El ayuntamiento o junta de la justicia y regidores de un pueblo..."

"Consejo.- El parecer o dictamen que se da o toma para hacer o dejar alguna cosa..." (24)

Con base en las aclaraciones anteriores y para efecto de evitar confusiones y escribir el término correctamente se recomienda considerar la publicación de una fe de erratas a la Constitución Federal en su artículo 115, párrafo cuarto, y al título VII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, ya que con ello se procuraría el uso correcto del concepto en cada caso,

(23) Ob. Cit. PEQUENO LAROUSSE ILUSTRADO. págs. 255, 264.

(24) Ob. Cit. DICCIONARIO DE LA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Tomo III. págs. 178, 207.

permitiendo diferenciar con claridad al concejo, como asamblea deliberante encargada de la gestión pública de un Municipio, cuyos miembros son designados por las Legislaturas Locales bajo condiciones determinadas, del consejo integrado por asociaciones de vecinos para participar y colaborar con las autoridades municipales en la consecución del bien común.

IV. El proceso evolutivo de la institución municipal se ha sustentado en diversas reformas legislativas que han procurado mejores condiciones para su desarrollo. La semejanza legislativa municipal, reflejo vivo de los momentos políticos de la nación mexicana, constituye el aprendizaje cívico de la historia actual.

Con la promulgación de las reformas constitucionales de 1983 se sientan las bases de un Municipio más autónomo, más libre. Se le reconoce como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que componen la Federación, lo que confirma su carácter de célula básica del sistema democrático y, en consecuencia el tipo más importante de la descentralización por región.

Por lo tanto, y toda vez que la práctica democrática exige la participación de los habitantes en la elección de sus gobernantes, no puede soslayarse la importancia que para el ciudadano mexicano representa el conocimiento exacto de la institución municipal, de su naturaleza y de su utilidad en la vida política de la nación.

De hecho, los avances legislativos que en las esferas federal, estatal y municipal se han implementado, no son más que las bases jurídicas a través de las cuales los ciudadanos en el ejercicio de funciones públicas se servirán de ellas como instrumento para lograr el máximo desarrollo de su comunidad y esto, exige más que la simple elección del ciudadano instruido, el establecimiento de un programa de capacitación cívica de alcances generales para la nación.

Entiéndase pues, que el ciudadano instruido a que se alude, no se halla preparado para resolver en la práctica las situaciones que el ejercicio de su encargo municipal le exige. No existe aún en la mayoría de los habitantes, la noción elemental que le permita definir y separa los conceptos de Municipio y Ayuntamiento, no hay preparación

previa para deslindar, a través de la lógica jurídica, el límite de las atribuciones municipales, no se ha preparado al ciudadano para reflexionar sobre su participación activa como miembro de un Ayuntamiento; por ello no tendrá capacidad para priorizar las necesidades de su población y fijar los objetivos que procuren su bienestar y orienten su desarrollo.

Fundados en estas reflexiones, consideramos la importancia de proponer que el sistema educativo mexicano, debe implementar desde el primer grado escolar, la instrucción encaminada al conocimiento más perfecto de lo que es la institución municipal, de lo que históricamente significa en el desarrollo político del pueblo mexicano, de la importancia de la práctica del voto, de la trascendencia de ser servidor público, de la creación y prestación de los servicios públicos y de lo que representan en la vida cotidiana; del aprendizaje, paso a paso, de las normas municipales que rigen esta institución; un llevar de la mano a través de la preparación académica del ciudadano, al conocimiento práctico de la actividad del servidor público municipal, capacitar, en resumen, a cada ciudadano, como si fuera potencialmente miembro de un Ayuntamiento, ya que en

ello se cifran las expectativas de un pleno desarrollo comunitario sin titubeos, no sólo con buenas intenciones de gobernar, porque no bastan para concebir un gobierno local, aislado de los habitantes que, desconociendo la importancia del ejercicio del cargo de quienes los representan, se encuentran maniatados para participar activamente en la defensa de sus intereses y en el desarrollo de acciones que procuren el beneficio común.

Que se traduzca la cultura cívica municipal en el fortalecimiento de las unidades del federalismo y que se impacte desde dentro de la República, el desarrollo que proyecte a México como una verdadera nación independiente, soberana y en pleno desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.
- 2.- Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1973.
- 3.- Carpizo, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Imprenta Nuevo Mundo. México. 1979.
- 4.- Centro de Estudios Municipales. ESTUDIOS MUNICIPALES. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1985.
- 5.- Centro de Estudios Municipales. EL DESARROLLO MUNICIPAL. Secretaría de Gobernación. México. 1985.
- 6.- Congreso de la Unión. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ed. Manuel Porrúa, S.A. México. 1949. Tomo VIII.
- 7.- Coulanges, Fustel de. LA CIUDAD ANTIGUA (Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma). Estudio Preliminar de Daniel Moreno. Ed. Porrúa, S.A. México. 1989.
- 8.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Driskill. Argentina. 1979.
- 9.- Escriche, Joaquín. DICCIONARIO DE LA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Ed. Temis. Bogotá. 1977.
- 10.- García, Ramón-Pelayo y Gross. PEQUENO LAROUSSE ILUSTRADO. Ed. Larousse. México. 1990.
- 11.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1985.
- 12.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática. ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE CHIAPAS.

Impreso en los Talleres del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México. 1990.

13.- Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editora Nacional. México. 1979.

14.- Lanz Duret, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. CECSA. México. 1959.

15.- MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Ed. Calypso. México. 1987.

16.- Margain Manautou, Emilio. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1979.

17.- Macariegos Ramos, Ileana. EL PODER DEL MUNICIPIO. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Ed. Calypso. México. 1987.

18.- MEMORIA LEGISLATIVA DE LA LIV LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS. Talleres Gráficos del Estado de Chiapas.

19.- Montaño, Agustín. MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Ed. Trillas. México. 1978.

20.- Ochoa Campos, Moisés. EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Talleres de Trapplade. México. 1987.

21.- Ochoa Campos, Moises. LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.

22.- Porrúa Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.

23.- Ruiz Massieu, José Francisco. ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS. Ed. Porrúa, S.A. México. 1987.

24.- Sayeg Helu, Jorge. FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO MEXICANOS. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1984.

25.- Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, S.A. México. 1978.

26.- Vázquez, Hector. EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO. Secretaría de Educación Pública. México. 1986.

LEGISLACION

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Trillas. México. 1990.

2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS. Edición del Gobierno del Estado de Chiapas. Talleres Gráficos del Estado. México. 1990.

3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. Decreto número 15. Periódico Oficial del Estado número 2 del 31 de diciembre de 1988. Reformas. Decreto número 63. Periódico Oficial del Estado número 98 del 15 de octubre de 1990.

4.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE. Decreto número 37. Periódico Oficial del Estado número 32 del 7 de agosto de 1985.

5.- LEY DEL MUNICIPIO LIBRE. Decreto número 34. Periódico Oficial del Estado el 4 de febrero de 1931.

6.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Ed. Porrúa, S.A. México. 1990.

7.- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL. Decreto número 20. Periódico Oficial del Estado número 11 del 18 de marzo de 1987.

8.- LEY DE INGRESOS MUNICIPALES PARA EL ESTADO DE CHIAPAS PARA EL EJERCICIO DE 1987. Decreto número 17. Periódico Oficial del Estado número 53 del 31 de diciembre de 1986.

DECRETOS

1.- Decreto número 73. Publicado en alcance al Periódico Oficial del Estado número 23 del 6 de junio de 1973.

2.- Decreto número 14. Periódico Oficial del Estado número 2 del 31 de diciembre de 1988.

3.- Decreto número 52. Periódico Oficial del Estado número 18 del 19 de abril de 1989.

4.- Decreto número 53. Periódico Oficial del Estado número 21 del 10 de mayo de 1989.

5.- Decreto número 89. Periódico Oficial del Estado número 37 del 30 de agosto de 1989.