**Síntesis del Municipio en México.**

**Dra. Lucia Guadalupe Alfonso Ontiveros.**

La palabra municipio proviene del vocablo en latín *munus capere* que significa entre otras acepciones a las obligaciones a las que se debe de hacer cargo. Etimológicamente municipium que define a las ciudades en que los ciudadanos se encargaban de atender los casos de esas comunidades.

El municipio como tal surgió del derecho romano, principalmente en la expansión del imperio. Max Weber lo define en dos tipos de asociaciones: aldea y ciudad. Serra Rojas lo señala como la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano.

El principio constitucional del municipio se encuentra comprendido en el artículo 115 de nuestra carta magna, repitiéndose en las constituciones locales.

Actualmente el municipio libre es la base de la división territorial, de lo organización política y administrativa de los estados y debe hacerse en base a la independencia y libertad política y administrativa, debe administrar la hacienda municipal que se forma con las contribuciones que pagan sus habitantes.

**Como historia del Municipio Mexicano podemos mencionar algunos antecedentes tales como los que se describen, para mayor aportación al tema:**

**1.1.- Época prehispánica**

Los antecedentes del municipio en la cultura mexica los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

**1.2.- La conquista de México y época colonial**

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el ***22 de abril de 1519***, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son : la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales.*

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

**1.3.- Etapa de la guerra de Independencia**

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

**1.3.1.- La Constitución de Cádiz**

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

**1.3.2.- Plan de Iguala**

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

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

**2. El México Independiente**

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que la elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

**2.1.- Constitución de 1824**

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: *La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal*. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

**2.2.- Las Siete Leyes Constitucionales**

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales*las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

***A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.***

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

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

**2.3.- La Constitución de 1857**

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el ***artículo 72*** se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. ***En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.***

**2.4.- Período Porfirista**

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma:*Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.*

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

**3. El Movimiento Social de 1910-1917**

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

El Plan de San Luis expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.*

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

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

***Plan de Guadalupe:*** en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

**4. La Constitución de 1917**

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

***I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.***

***II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.***

***III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.***

**5. El municipio actual**

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

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

**b)** Existencia de regidores de representación proporcional.

**c)** Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.

**d)** Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

**e)** Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

**f)** Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.

**g)** Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

**h)** Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

**i)** Determinación de los servicios públicos.

***En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal*** con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Esta nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que esta pueda ejercer sus atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de sus habitantes.

Con el crecimiento de la población se va haciendo cada vez más necesario delegar funciones, instalarse oficinas más especializadas para tomar decisiones adecuadas, todo esto porque están cerca del problema y de esta manera se puede controlar de una mejor manera, siempre buscando satisfacer las necesidades de servicio de las personas.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población, por lo que esta debe participar en la administración, todo porque el municipio no es totalmente un poder soberano dentro de un estado, sino que es una institución no centralizada de los servicios públicos y la cual tiene solo autonomía en la área administrativa.

La principal característica de la no centralización es que el funcionario puede tomar las decisiones siempre respetando las leyes y reglamentos estipulados para su actuación.

En fin el municipio está obligado a seguir los intereses generales de la federación, los cuales son los objetivos políticos y económicos. La autonomía del municipio solo se refiere a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman el patrimonio del municipio.