

Un acercamiento histórico jurídico al municipio y la contraloría municipal en Chiapas

Ma. De Los Ángeles Mendoza González

Nota sobre la autora

Centro de Lenguas de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)

E-mail: dramendoza@live.com.mx y dramendozag@yahoo.com.mx.

Doctora en Derecho Público por el INEF, Maestra en Administración y Contador Público de la UNACH Campus I, Especialista en Educación alternativa por la EBC. Imparte clases a nivel Doctorado, Maestría y Licenciatura en diversas instituciones públicas y privadas.

Mendoza, M. (2014) Un acercamiento histórico jurídico al municipio y la contraloría municipal en Chiapas. *Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, 3 (4), 80-105. doi: 10.31644/IMASD.4.2014.a06

Resumen

El presente trabajo contempla antecedentes históricos del Municipio y de la Contraloría Municipal en México y en Chiapas, desde la colonia, su desarrollo a través de la independencia y épocas recientes. Se parte de un punto de vista general a lo particular, abordando al Municipio y el control de cuentas como se conocía en España y en la época precortesiana en México, a fin de entender los fundamentos jurídicos, de organización y funcionamiento del Municipio en el Estado de Chiapas y su órgano de control.

Palabras clave: Municipio, contraloría municipal, antecedentes, legislación, constitución.

Abstract

The present work analyzes the Municipality and the historic antecedents in Mexico and Chiapas since the colony, its development through independence and recent times. It is evolved from general to a particular point of view, studying the Municipality and the counting control as it was known in Spain and the Pre-cortesian time in Mexico with the purpose to understand the legal, organization and functioning basis of the Municipalities in Chiapas and its control unit.

Key words: Municipality, municipal contralory, antecedents, legal, constitution.

I. Antecedentes del Municipio

Concepto de Municipio

Etimológicamente: “La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación... *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *communis*, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente Municipio.” (Robles, 2002: 26)

Para Rendón Huerta (2008: 103), el municipio: “Es la entidad político- jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines”.

La mayor parte de autores coinciden en que el nacimiento del municipio se da en Roma. Los tributos, o sea *munus munare*, eran impuestos a los pueblos conquistados para que continuaran administrándose ellos mismos, pero a cambio de un gravamen o servicio.

Con la finalidad de comprender el municipio en la actualidad, se considera importante analizar algunos aspectos históricos del mismo en México y en España, la razón de incluir a éste último es debido a la influencia que tuvo en la forma de organización de la vida local que existía en México luego de la conquista, donde no se conocía el municipio tal como se instauró con la llegada de los españoles.

a) El Municipio en España

Para Barbosa (1982) en el siglo XVI España se encontraba con las siguientes características:

1. La actividad predominante de la población era la ganadería y la agricultura, con un incipiente desarrollo de manufactura y artesanías.
2. La propiedad de la tierra se encontraba en manos de los campesinos, mediante los ejidos, y en manos de la nobleza y el clero, en éste último la tierra era trabajada

por los solariegos, que eran campesinos sin tierra. En este periodo, el campesino pagaba más en especie que con su trabajo, por lo que los derechos de los dueños fueron restringidos.

3. Existía especulación de productos agrícolas y mayorazgos, entre otros, que impiden el desarrollo económico, siendo el más afectado el campesino.
4. Exceso de impuestos mediante los diezmos y cargas reales, lo que implica la disminución del consumo.

Los elementos anteriores corresponden al sistema feudal que se vivía en esa época. Por otra parte, España se encontraba dividido en varios reinos, con organización política y administrativa distinta. Sin embargo esa división de reinos se va eliminando poco a poco con la finalidad de establecer una monarquía basada en gran parte en la religión católica. En este punto, los privilegios del clero y la nobleza son los predominantes, lo que lleva a la descomposición social por la subordinación de las decisiones económicas, jurídicas y sociales, a la voluntad de los Reyes.

Así se decreta que los usos y costumbres locales serán respetados siempre que no perjudiquen al Estado. Afirma Capdequí (1993: 61) que: "...en Castilla, al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos, había llegado el municipio a un momento de postración y decadencia grandes, siendo sólo una sombra de lo que fue el vigoroso régimen municipal castellano de los siglos XII y XIII..."

Después de lograr la victoria sobre los árabes, los Reyes Españoles fomentaron la fundación de poblados y les otorgaron derechos para que se rigieran con sus propias leyes, a estos derechos se les conoce como fuero municipal, que eran reglas instituidas para proteger a las municipalidades de abusos de los señores feudales. Acosta menciona que en el año de 1020, Alfonso V aprobó el Fuero de León, en el que garantizó la existencia de las administraciones municipales en el reino. La monarquía predominaba en España. Alfonso X, el Sabio, trató de disminuir las facultades de los concejos municipales mediante el establecimiento de fuertes cargas tributarias en el Código de las Siete partidas. Según Rendón Huerta (1998: 79):

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con el renacimiento del Derecho Romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal. Considerando que los pueblos

estaban mal administrados, los reyes ponían a los jueces de fuero. De esta forma nacieron los corregidores, hasta que en 1835 pasaron sus atribuciones a los jueces de primera instancia, y las gubernativas y económicas a los alcaldes...

Esa limitación de derechos a los municipios se logra mediante el nombramiento de los corregidores, quienes tenían atribuciones e injerencia en el aspecto judicial y administrativo que restaba autonomía a los municipios, puesto que dependía directamente de la corona y no del alcalde o del consejo municipal, que hasta ese momento eran la autoridad máxima en el municipio.

Por lo tanto, se observa que al ser nombrado por el Rey directamente y en el régimen monárquico de la época, el Corregidor era más poderoso que el Alcalde y el Consejo municipal, por lo que la autonomía de que gozaban los Municipios se fue minando. Así, de la descentralización que existía en épocas anteriores, se decayó a una centralización que delimitó al municipio únicamente como un órgano administrativo, pero que no podía tomar decisiones importantes.

En 1504 muere la reina Isabel de Castilla, el rey Fernando gobierna España con la ayuda del cardenal Francisco Jiménez de Cisneros, bajo su gobierno continúan las expediciones, se realiza la conquista de Cuba. Martínez(1997: 52) en su libro acerca de Cortés, menciona que:

El emperador Carlos V es rey de España junto con su madre Juana, loca desde 1506, tras la muerte de su marido Felipe el Hermoso. La reina Juana permanece recluida en Tordesillas y sobrevive hasta 1555. No firma ningún papel. Sin embargo, las formas continuarán guardándose y las disposiciones más importantes las expiden Carlos y Juana. Y como tantos otros, Cortés recibirá numerosas cédulas, instrucciones, concesiones y prohibiciones...

Así bajo el reinado de Carlos V se realizarán los acontecimientos relacionados con la conquista de México. La actuación política, interna y externa de Carlos V es compleja y vasta, nacido y educado en Gante, llevó a España a sus consejeros flamencos cuya altanería y desconocimiento de las tradiciones y orgullos españoles originaron problemas que manifestaban tensiones sociales. Posteriormente, en 1519, durante el reinado del Emperador Carlos V de España, varias ciudades se alzaron en armas, sin embargo, no tuvieron éxito y el 21 de abril de 1521, el ejército del Rey venció a los comuneros y se dice que se termina la autonomía de los municipios a favor del absolutismo.

La falta de autonomía para gobernarse, la imposición de excesivos tributos, aunada a la situación económica y social de la época, contribuyeron a que el Municipio en la España del Siglo XIII, cuando América fue descubierta y México invadido, se encontrara en un esquema de dominación monárquica mediante la anulación de los poderes locales.

b) El municipio en México

Para circunscribir los antecedentes históricos del municipio en México, se ha dividido en las etapas: precortesiana, en la que se describen algunos aspectos de las características que tenía en ese período la organización de los pueblos; la conquista que corresponde a la llegada de Hernán Cortés y la instauración del primer municipio de acuerdo a como lo conocían los españoles; y por último, la época independiente, que sienta las bases de los municipios tal y como se encuentran en la actualidad, a partir de las primeras constituciones y hasta la de 1917.

1. Época Precortesiana

Soustelle (2000:14) afirma que Tenochtitlán era un organismo social y político bastante complejo en el que las fuerzas múltiples estaban en obra para transformarlo:

La ciudad mexicana del siglo XVI difería profundamente de la tribu errante que, en 1395, había escogido algunos islotes como refugio, en medio de los juncos. Esta diferencia no afectaba solamente a la cantidad de habitantes, de territorios, de recursos- sino también a la calidad. La ciudad ya no era una tribu agrandada, sino que se había convertido en otra cosa: ahora era un Estado empeñado en una carrera expansionista, una sociedad que se diversificaba, en la que los antagonismos comenzaban a aflorar, el régimen de la propiedad a modificarse, el servicio público y la riqueza comenzaban a entrar oscuramente en conflicto.

Para León (1983) en menos de tres siglos los aztecas o mexicas lograron ser el pueblo más grande y poderoso de la época, se encontraba en pleno florecimiento comercial, social y religioso; Tenochtitlán recibía todo tipo de mercancías proveniente de las diversas regiones, existían clases sociales, regulación de delitos y de aspectos familiares; habían tribunales con magistrados nombrados por el Tlatoani o Rey; la fuente de derecho en ese tiempo era la costumbre ligada a la religión.

La forma de división territorial u organización de los Mexicas se denominaban Calpullis. El calpulli o barrio, tenía control sobre las tierras que constituían su territorio, eran independientes para decidir acerca de casi todos los aspectos de gobierno, administrativos y judiciales, aunque estaban obligados a pagar tributo al imperio. El calpulli era una forma de organización más completa que los municipios de España, puesto que no únicamente la organización tenía como efecto la recaudación de los tributos y el gobierno, sino que se delimitaban perfectamente las clases sociales, se vigilaba que no pasaran hambre ninguno de los miembros del calpulli, lo que implica aspectos de seguridad social, así como existía una gran unión para la celebración de sus ritos y ceremonias, se trata de un régimen basado en una centralización de todas las provincias que formaban el imperio azteca.

2. La Conquista

La primera expedición a costas mexicanas, fue la que realizó Hernández de Córdoba en 1517, en Yucatán, Juan de Grijalva al año siguiente, y Diego Velásquez, Gobernador de Cuba, envió una expedición comandada por Hernán Cortés, quién fundó el 22 de abril de 1519 la ciudad de Villa Rica de la Vera Cruz. Se menciona en la mayoría de los textos la rivalidad existente entre Diego Velásquez y Hernán Cortés, la que al parecer proviene de la participación monetaria que cada uno de ellos había otorgado para que se financiaran las expediciones, y que pretendían les daba mayor poder o preeminencia sobre el otro y sobre lo que se descubriera; nos dice Rendón Huerta (1998: 95) que: "Posteriormente la junta nombrada por Carlos V para conocer de las diferencias entre ambos, falló prohibiendo a Velásquez que en lo sucesivo se mezclara en los asuntos de la Nueva España."

Posiblemente sea éste el motivo por el que se nombra a Hernán Cortés Capitán General, se funda la Villa, y se nombran a los primeros alcaldes que fueron Alonso Hernández y Francisco de Montejo. Velásquez revocó el nombramiento a Cortés antes de partir de Cuba hacia la expedición, no pudiendo regresar puesto que había desobedecido y su pena sería la horca, entonces era necesario fundar centros de población que eran el medio para satisfacer el requisito legal del apoyo político del Rey y actuar en su nombre y representación independizándose de este modo de Diego Velásquez. Algunas razones para fundar el primer municipio se basan en los aspectos financieros, políticos y militares, ya que Cortés después de la fundación del municipio, fue nombrado Capitán General de las Milicias Comunes de la Vera Cruz. Con la finalidad de arraigar a los

vecinos del Municipio, Cortés dictó disposiciones para organizar la vida política administrativa del Municipio y obligar a los vecinos a establecerse de forma permanente, además de las ordenanzas que regulaban al Municipio, tales como:

Las Ordenanzas de Cortés

Proceden del año 1524 y 1525, las obligaciones eran de carácter militar, religioso, comercial, de residencia, en el aspecto de gobierno, estableció que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Establecía también que Cortés debía estar presente cuando se celebrara cabildo.

Así, Cortés siguiendo con la forma de gobierno de la época, centralizó el poder en su persona, ya que era el Gobernador y Capitán General y en las villas no se podían tomar decisiones sin su anuencia. De acuerdo con la cronología en que se expidieron se pueden clasificar de la siguiente manera:

Ordenanzas de Población

Las Ordenanzas de población de Felipe II regularon la fundación de pueblos y otorga soluciones a los nuevos problemas; respecto a las nuevas poblaciones se determinan minuciosamente las características que debe tener el territorio a poblar, entre otros: clima propicio, gente sana, animales y vegetales; las formas de fundar las poblaciones por adelantado, corregidor, alcalde mayor, colonia; así como la urbanización del sitio mediante calles, término municipal, ejido, dehesa, propios, categoría política (ciudad, villa o pueblo) y el gobierno local o ayuntamiento, en su caso. (Muro, 1989)

Reales Cédulas de Carlos V

Las principales cédulas que competen al municipio son las siguientes:

- Del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que no sea perpetuo, sino sólo por una vida, pudiendo venderse a personas idóneas.
- Del 22 de octubre de 1523, establece que las ciudades de las Indias deberían tener doce regidores y seis las demás.

- Del 21 de abril de 1544, ordena que las personas que no sean vecinas del lugar no puedan ser electas como regidores ni cargos concejiles.

Reales Cédulas de Felipe IV

De fecha 23 de noviembre de 1623, en estas cédulas se ordena que el Procurador sea electo por los regidores, pero sin considerarlo parte del Ayuntamiento.

Las Ordenanzas de Intendentes

El 04 de diciembre de 1786, se promulga la "Ordenanza de Intendentes". Este sistema contribuye a disminuir la autonomía de los municipios puesto que todas las decisiones se supeditan al Intendente General y al Virrey, quienes eran considerados representantes directos del Rey, centralizando de nuevo el poder.

3. Gobierno Colonial

Los primeros ayuntamientos se conformaron por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles. En 1526 eran 12 los integrantes del ayuntamiento, posteriormente fueron 15 personas designadas a perpetuidad, que por lo general habían comprado sus puestos, entre sus facultades estaba la elección de dos Alcaldes, cinco Ediles y un Síndico.

Gobierno Municipal de la Colonia

En 1523 Carlos V prohibió a Cortés repartir a los indios en encomiendas, aunque este desobedece a estas órdenes puesto que ya las había repartido, le escribe además exponiendo como motivo del desacato que se debe recompensar a los soldados y mantener a los indios controlados. En 1524 Cortés expide unas ordenanzas sobre la forma y manera en que los encomenderos pueden servirse de los naturales.

Mientras tanto, la Reina Juana mediante cédula del 5 de octubre de 1522 establece que el cargo de regidor sea vendido al mejor postor, con lo que termina con la elección libre de las autoridades;

asimismo, nombró a los alcaldes mayores o corregidores, con lo que afianzaba la intervención del reino en los cabildos.

Los antiguos señoríos de cada pueblo se convirtieron en gobiernos locales indígenas, mezcla de costumbres aborígenes y del municipio español. Al tlatoaní se le llamó cacique, había un gobernador, un capitán general, un alguacil mayor y regidores.

Con lo anterior, se dividió la administración entre indios y españoles; El alcalde mayor tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, mientras que el corregidor lo era para las poblaciones españolas. Había cargos dependientes del ayuntamiento y que eran nombrados por el cabildo, como los Diputados de Propios, que tenían a su cargo fiscalizar el manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento. También estaba el Procurador, que según Martínez Cabañas (1997: 82), fue: "Antecedente del síndico: tenía por función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Se elegían para períodos anuales o de dos años, sus gastos eran sufragados por la población".

Para entonces, los dominios seguían extendiéndose, el ayuntamiento de la ciudad de México se constituye en diciembre de 1522, y la primera acta formal es del 8 de marzo de 1524, siendo Francisco de las Casas el Alcalde Mayor.

Función administrativa

En la época colonial los cabildos tenían las siguientes atribuciones principales: Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, repartición de solares y traza de la ciudad, atención de servicios públicos (agua potable, alumbrado, ventas, vigilancia de mercados, administrar el corte y plantación de árboles, otorgar los derechos de venta de carne y pan).

En los primeros años de la colonia, la administración municipal se ocupaba de la producción, consumo y distribución social mediante la gestión de los intereses inmediatos de la comunidad, por lo que tuvo gran relevancia en la formación de nuestro país.

Sin embargo, la regulación del municipio era una mezcla de las ordenanzas expedidas por el Reino y por las que Cortés había considerado necesaria emitir; éstas ordenanzas fueron adecuadas

durante los primeros años, sin embargo, posteriormente cuando se acentuaron las diferencias entre la gente nacida en México, descendientes de españoles y los europeos (recién llegados de España), así como los nacidos por la mezcla de indígenas con españoles, hicieron que la realidad social se modificara, y surgieran necesidades de independencia y autonomía municipal.

4. Época Independiente

Este período comienza aproximadamente en el año de 1786 con el establecimiento del sistema de intendencias en México, puesto que ahonda aún más en las diferencias existentes entre los criollos y los peninsulares, ya que con las intendencias se centraliza el poder sobre el gobierno, excluyendo a los criollos de los cargos políticos y administrativos, profundizando de este modo el odio y el deseo de independizarse de España. Concluye en 1821, cuando Iturbide proclamó la Independencia del Imperio Mexicano.

El Sistema de Intendencias en la Nueva España

Según Cruz Barney (1999:497) el 04 de Julio de 1718, Felipe V estableció el sistema de intendencias en España, como una forma de administración y división territorial, otorgándoles jurisdicción a los intendentes en materia de justicia, hacienda, guerra y policía.

El visitador especial José de Galvez y el virrey Croix, proponen establecer el sistema de intendencias, con las mismas características de España, suspendiendo a los alcaldes y corregidores, acusándolos de fraude al patrimonio real. El 04 de diciembre de 1786, se promulga la "Ordenanza de Intendentes", el territorio mexicano se divide entonces en doce intendencias, cada una con provincias y una capital; éstas fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe.

El intendente sustituyó a los gobernadores, a los adelantados e incluso a los corregidores. Algunos corregimientos y alcaldías mayores se unieron inmediatamente a las intendencias de las provincias respectivas, otras lo hicieron conforme fueron vacando o cumpliendo sus términos los titulares.

Al suprimir a los demás miembros del gobierno, el intendente se convirtió en el principal representante del poder real en las

provincias de la Nueva España, impidiendo la autonomía de las mismas. Este sistema subsistió hasta 1812, con el surgimiento de la Constitución de Cádiz que transfirió las facultades de los intendentes a otras autoridades competentes y finalmente desapareció en 1824.

Algunos factores que contribuyeron a la independencia de México, entre otros, son los siguientes: La manifiesta debilidad de España, el rencor de los cultos y prósperos criollos por el monopolio del poder político de los peninsulares, el éxito de la revolución de los esclavos negros en Haití y su independencia de Francia, la ideología de la iluminación, la agitación contra la política y los intereses de Madrid por parte de los jesuitas, el ejemplo de otros países hispanoamericanos (1811, independencia de Paraguay, 1815 de Argentina, 1818 de Chile, 1819 Colombia, 1821 Perú), la resistencia de clases superiores novohispánicas contra la reimplantación de la Constitución de Cádiz, en 1820. (Margadant, 2001)

En efecto, una de las causas principales que genera descontento entre la población es la debilidad de España ante la invasión Francesa. En 1808 el pueblo pidió la abdicación de Carlos IV, quien le entregó la Corona a su hijo Fernando. Fernando VII subió al trono por aclamación popular. Napoleón invade España e instala a su hermano José "Botellas" en el trono. El país se levantó contra el Emperador y cada provincia le declaró la guerra al invasor. Asimismo, el cabildo de la ciudad de México cuestiona las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII a favor de Napoleón, argumentando que dichas renunciaciones eran nulas porque no fueron voluntarias e iban en contra del derecho que los pueblos tienen para darse sus propias instituciones. Posteriormente, este cabildo recomendó que el Virrey debía seguir gobernando haciendo caso omiso de las órdenes de la península y la Nueva España mantenerse independiente de la dominación francesa.

Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento expuso la idea de los criollos, respecto a que la Nueva España asumiera su soberanía a través de sus órganos representativos, el Virrey Iturrigaray manifestó interés en apoyar las peticiones del cabildo y convocó a una junta de notables, a los que asistieron miembros de la Audiencia, Consulado, Arzobispado y el Ayuntamiento.

Se decidió reconocer al virrey como lugarteniente de Fernando VII y no obedecer las órdenes del Emperador Bonaparte. Posteriormente Iturrigaray fue prendido y sustituido por Pedro Garibay. Esto propició el descontento y radicalización de los criollos. En Querétaro, Miguel Hidalgo, Ignacio Allende y Juan Aldama, habían concebido un plan

para integrar una junta compuesta por representantes de la clase media por medio de Cabildos. Se levantaron en armas y se enfrentaron a las tropas españolas; José María Morelos se unió a la lucha. El 14 de septiembre de 1813, Morelos declaró en sus Sentimientos de la Nación, entre otras cosas: La América es libre e independiente de España y toda otra nación y que la soberanía dimana directamente del pueblo, depositado en sus representantes; los poderes se dividieron en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El 30 de septiembre de 1812, el virrey Venegas promulgó en México la Constitución de Cádiz, mientras que los insurgentes en 1813 proclaman el Acta Solemne de la declaración de la Independencia de la América Septentrional, después la Constitución de Apatzingán de 1814. Años después, en 1821, Vicente Guerrero promulgó el Plan de Iguala proclamando la independencia y manteniendo la monarquía, se establecen los Tratados de Córdoba y firmándose después el Acta de Independencia Mexicana, en que se declara que México es una nación soberana e independiente de España. En este período y en los diversos documentos que se promulgaron, no se dio importancia al municipio, ni se menciona el aspecto de la autonomía.

En los Elementos Constitucionales de Rayón, se organiza al poder público y reconoce implícitamente la existencia del municipio, aunque no se estructura. La Constitución de 1814, de Apatzingán aunque no tuvo vigencia, establecía que se conservaba el estado relativo al Régimen Municipal.

El Congreso Constituyente de 1823 expide el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y el 24 de octubre de 1824, la primera Constitución del país con carácter federal no establece directamente el término de municipio, aunque en el Art. 161 se dispone que cada Estado tiene la obligación de organizar su gobierno y administración anterior, con lo que surgen las primeras Leyes Orgánicas Municipales, tomando como modelo la forma de organización que establecía la Constitución de Cádiz.

En 1835 el poder Legislativo desconoce al Presidente de la República, declarándose investido de facultades del Poder Constituyente. Siendo de tendencia conservadora, expide una constitución de carácter centralista, denominada: "Siete Leyes Constitucionales de 1836", es la primera que regula directamente al Municipio. Algunos aspectos importantes de esta Constitución son: La Sexta Ley regula la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos, entre sus artículos se encuentran:

Disponía la obligación de realizar las ordenanzas municipales y reglamentos de policía interior, al gobernador y a las juntas municipales, establecía que los ayuntamientos existirían en las capitales de departamentos en los que la población fuera de 4000 y en los pueblos de 8000 habitantes, en caso de menor población habrían Jueces de Paz, señalando las obligaciones del Ayuntamiento, siendo éstas de seguridad, asistencia, salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas.

La Constitución de 1857 fue de carácter liberal y aseguró la forma federal de organización política, este periodo se identifica como de reforma y cambio, triunfo de los liberales sobre los conservadores. Respecto al municipio, únicamente menciona que deben contribuir a los gastos municipales e inscribirse en el padrón municipal. El gobierno de los municipios se encontraba al arbitrio de los legisladores locales, sin que fuera necesario establecerse en las constituciones locales, por lo que existía un poder ilimitado de los Gobernadores y legisladores sobre los municipios, ya que no se reglamenta su estructura e integración, reservándolo como facultad de los Estados de acuerdo a su artículo 72. (Lanz, 1947)

En 1906 el Partido Liberal Mexicano manifestó la necesidad de suprimir a los jefes políticos y reorganizar a los municipios desaparecidos; en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección en elecciones municipales. En el Plan de Ayala, se manifestó que los municipios tuvieran autonomía para atender los intereses comunales y se protegiera de las decisiones del Gobierno Federal y Estatal.

Por lo tanto Carranza, en 1916, retoma estas manifestaciones y en el proyecto de Constitución se refiere a los municipios como la base del gobierno libre. En la Constitución de 1917 que se sientan las bases sobre las cuáles se desarrolla en realidad el principio del municipio libre, ya que se establece la independencia política y económica, con lo que se pueden administrar libremente a través de sus recursos propios y los fondos de participación que les otorga el gobierno federal. El Proyecto establecía la forma de gobierno representativo, republicano y popular, el Municipio libre y la administración de cada uno mediante elección directa y autónoma. Tras los debates de la Comisión en el Constituyente de Querétaro, del 24 de Enero de 1917, en el que la fracción II relativa a la administración libre de su hacienda, suscitó una gran controversia entre varios Diputados, finalmente el artículo 115 quedó como sigue, respecto al municipio:

Art. 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;

II. 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 las necesidades municipales....

Por lo tanto, el artículo 115 regula la organización de los Estados, establece como base de la división territorial al Municipio libre, su organización política y administrativa.

Como se ha visto, desde la época precortesiana ya se contaba con una división territorial de los pueblos; durante la conquista se estableció el primer municipio conforme a las normas de España y ya en la época independiente se formaron los municipios, hasta llegar a la Constitución de 1917, donde se aprobó su administración libre con recursos propios.

II. Antecedentes de la Contraloría

Para conocer los antecedentes de la Contraloría es necesario dividirlo en dos períodos: La época antes de la conquista y después de la misma.

a) Época Precortesiana

La máxima autoridad de la organización fiscal de la época era el Cihuacóatl (funcionario civil, especie del alter ego del Rey), bajo él estaba el Capixqui mayor, quien se encargaba de recoger lo que los Capixques menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos mediante los jeroglíficos. El Cihuacóatl cuidaba de la distribución y buen empleo de los tributos, contando con autoridad para disponer a su arbitrio de los caudales.

El control que se ejercía era respecto a los castigos que se infligían a los funcionarios de la administración fiscal, si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos eran hechos prisioneros y se les condenaba a muerte, sus bienes pasaban a ser del rey.

b) La Nueva España

En España la rendición de cuentas se realizaba ante el monarca, prestando más atención a la recaudación del gasto que a su comprobación. Algunas Ordenanzas Contables a este respecto las dictó Juan II de Castilla, a principios del siglo XV mediante las Ordenanzas de 1436 se crea la Casa de Cuentas de Valladolid, de 1437 se organiza la Contaduría Mayor de Cuentas y en 1442 se dicta la ordenanza que establece la regulación y el control del gasto.

Antonio Dougnac establece que la Real Hacienda estaba encomendada a los Oficiales reales, quienes eran los encargados de velar por la recolección, guarda e inversión de los ingresos reales. Esos oficiales eran el tesorero, que recibía la real hacienda y pagaba las erogaciones; el factor, que se encargaba de las compras, disminución de los ingresos y pleitos fiscales; el veedor, que vigilaba el pago de los quintos reales y el contador que llevaba la cuenta de la Hacienda. Debían de cumplir con las normas que se establecían en el libro 8º de Recaudación de las Indias, adicionándose después las ordenanzas de 1542 en las que se establecía su actuación mediante la administración conjunta y responsabilidad solidaria, debiendo rendir informes cada tres años, así como una especie de estado de resultados presupuestado cada año.

Según Dougnac (1994) ante las irregularidades en los informes, en 1554 se dispuso que en los lugares en que hubiese Audiencias, las cuentas se rindieran anualmente ante el Presidente y los oidores, y donde no, sería cada tres años ante el Gobernador y dos regidores. Además se fiscalizaba a estos oficiales con residencias, pesquisas y visitas, lo que hoy serían denominadas auditorías.

Asimismo se tomaron otras medidas para el control de las actuaciones de los funcionarios, como fianza personal otorgada por los oficiales reales propietarios y provisionales; el juramento de guardar secreto y desempeñar bien y lealmente sus oficios, que se exigía a los oficiales reales al inicio de la gestión; inventarios que hacían de los bienes existentes en la Caja en la toma de posesión y un depósito que se hacía de sus bienes para que respondieran de su actuación; libros

en los que se llevaban las cuentas de manera rigurosa y que eran examinadas en inspecciones; cerraduras con varias llaves de la Caja.

En 1787 se crean las funciones de tesorero y contador, que llevaba el factor, y un teniente de custodia y depósito, en 1789 se nombra un oficial mayor, en 1812 se establece la tesorería como contaduría provisional.

El 16 de noviembre de 1824, se ordena la extinción de las direcciones y contadurías generales de rentas, así como la contaduría mayor de cuentas; en 1825 se establece una dirección de gobierno y otra de todos los ramos de la federación. Este periodo se caracterizó por la centralización de la dirección y administración de la Hacienda Pública mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y razón, responsable de la contabilidad, presupuestos y la cuenta anual, así como de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados, con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

Es hasta 1917 que se promulga la Ley de Secretarías de Estado, y se crea en 1918 el Departamento de Contraloría, expide su propia ley de funcionamiento, dependiendo de la Secretaría de Hacienda, la creación obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de los fondos y bienes de la Nación a través del control previo.

En 1932 se suprime el Departamento de Contraloría mediante Decreto, la Secretaría de Hacienda ejerció las funciones a ella atribuidas a través de la Tesorería de la Federación. En 1935, se crea la Contaduría de la Federación; en 1977 se promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que tiene por objeto modernizar la administración del gasto público, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto el órgano central de los sistemas de planeación y control.

En 1982 por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigentes a partir de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), otorgándosele facultades de vigilancia, control y disciplinarias en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

En 1986 a través del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa es primordialmente fortalecer

los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal y sobre su autonomía de gestión.

En 1992, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, por su fusión son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se reestructura administrativamente la SECOGEF y se expide su Reglamento Interior en 1993.

En 1994 la SECOGEF, modifica su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), a la cual por decreto del 24 de diciembre de 1996 se le establecen nuevas atribuciones conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Por decreto del 10 de abril del 2003 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la SECODAM cambia de nombre por el de Secretaría de la Función Pública, conservando gran parte de sus atribuciones y facultades, adicionando algunas fracciones al Artículo 37 y 47, entre otros, de la citada Ley, a efecto de establecer una estructura que permita el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, Organismo que prevalece en la actualidad, aunque con modificaciones y adecuaciones realizadas a la fecha.

Desde la época precortesiana, ya existía la figura del recaudador de los tributos, durante la Nueva España se emitieron diversas normas y se crearon puestos para realizar las tareas de recaudación y control de gastos, aunque en realidad lo que importaba era lo que se recaudaba y no la comprobación o buen manejo de los mismos. Es hasta mediados del siglo XVI que se empiezan a tomar las primeras medidas de control, y en 1918 que se establece el primer Departamento de Contraloría Federal.

III. Fundamentos jurídicos del municipio y la contraloría en Chiapas

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo que se encuentra sujeto a su propia normatividad jurídica. Así, en primer lugar para efectos del presente trabajo se señala a la Constitución Política del Estado de Chiapas, que retoma el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se establece su competencia, actuación legal y facultad administrativa.

La Constitución Política del Estado de Chiapas

El 12 de Septiembre de 1824, Chiapas se anexó a México mediante el "Acta de Incorporación de la provincia de Chiapas a la República Mexicana", expidiéndose el 14 de septiembre del mismo año el "Acta de pronunciamiento solemne de Federación de la Provincia de Chiapas"; la Constitución que se reconoció en ese entonces fue la Constitución Federal del 24 de Octubre de 1824, mientras se instalaba el Congreso Constituyente del Estado.

Antecedentes

La primera Constitución del Estado de Chiapas fue aprobada el 19 de noviembre de 1825 y publicada el 18 de febrero de 1826. En enero de 1858 se promulgó una segunda Constitución, la tercera fue promulgada el 15 de noviembre de 1893; La cuarta Constitución data del 01 de Febrero de 1921; la cual mediante Decreto Número 92 del 17 de julio de 1973 y Decreto 103 del 24 de Agosto de 1981, sufre modificaciones, la Carta Constitucional vigente, se promulgó el 25 de Agosto de 1981.

Constitución de 1825

En la Constitución de 1825 no existe un capítulo específico acerca del Municipio, no obstante, el Decreto 51 de fecha 23 de Noviembre de 1825 contempla el "Reglamento provisional para la elección de diputados de la legislatura del año de 1825" el cual, en el Capítulo 3º, en reglas de la 29 a la 39, se refiere a las Facultades de los alcaldes en los términos de sus municipalidades. Asimismo, en el Capítulo 4º. Facultades de los Ayuntamientos, reglas 40 a la 52, se refiere entre otros a que los ayuntamientos cuidarán de la limpieza de las calles, mercados, plazas y hospitales.

Constitución de 1893

Esta Constitución en su capítulo II "De la administración interior", artículo 53 establece que: Para la administración del Estado habrá Jefes políticos, Ayuntamientos y Agentes municipales, cuyo número, jurisdicción y atribuciones señalará la ley. Los Jefes políticos serán nombrados por el Gobierno y los Ayuntamientos por elección popular.

Hasta este período existía una centralización de los poderes en la figura del Gobernador del Estado, teniendo injerencia en el nombramiento directo de los Jefes políticos, mientras que al congreso, de acuerdo al Art. 30 F. XIV y XV, les competía hacer las divisiones de los Departamentos en municipios y determinar la cuantía del presupuesto destinado a cada uno de ellos.

Constitución de 1921

En el Título Quinto “De los Municipios”, en los artículos 65 al 70 se observa que se reconoce personalidad jurídica a los municipios, la autonomía en la administración de su hacienda, el período de duración en el encargo de los miembros del Ayuntamiento, así como la suplencia en caso de faltas absolutas del personal. Asimismo, en el Título III, Sección Primera, Capítulo II De la iniciativa y formación de las leyes, se reconoce el derecho a que los Ayuntamientos inicien leyes o decretos relativos a la administración municipal.

El 15 de Noviembre de 1922, según Decreto No. 35, se reforma el Art. 2º. De la Constitución del Estado, para establecer que mediante la Ley Orgánica del Municipio Libre se dividirá en Municipios y Delegaciones al Estado de Chiapas.

Constitución de 1973

Se modifica y adiciona el Título Quinto “De los Municipios”, reconociendo el Municipio Libre como base de la división territorial y organización política, establece la obligación de que los Municipios comprueben sus cuentas y propongan el presupuesto a utilizar; incrementa el período de duración de los miembros del Ayuntamiento de uno a tres años y establece los requisitos para ser miembro del mismo.

Constitución de 1981

Respecto a la Constitución de 1973, únicamente se modifica el contenido de los artículos para precisar los términos y efectos legales implícitos. El Título Quinto pasa a ser el Título Séptimo “De los Municipios”, contiene en sus artículos 58 al 63, entre otros, los aspectos siguientes: Disposiciones generales: Señala su competencia territorial, actuación legal y sus facultades administrativas, forma

de administración a través de un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, con autoridad y competencia en los asuntos que señale la constitución estatal y la ley orgánica municipal; Reconoce la personalidad jurídica propia para todos los efectos legales requeridos, establece la integración del Ayuntamiento: Por el Presidente Municipal, síndicos y regidores.

La Constitución vigente ha sufrido ligeras modificaciones desde su decreto, principalmente relativas a la integración de los Municipios de acuerdo al número de habitantes, desaparición de Agencias municipales, requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, así como la inclusión de los servicios públicos a su cargo, la formulación, administración de Programas de Desarrollo Urbano Municipal y el aspecto de regulación de los trabajadores del Municipio.

Ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas

Esta Ley fue promulgada el 04 de Febrero de 1931 por el entonces Gobernador Raymundo E. Enríquez, entre sus principales artículos se encuentran los siguientes: (Art. 1º.) El Estado de Chiapas, para su funcionamiento político administrativo, se divide en municipios de Primera –mínimo cinco mil habitantes–, de Segunda, –mínimo tres mil habitantes–, de Tercera –mínimo mil habitantes– categorías y en Agencias Municipales dependientes del municipio a que estén adscritas; (Art. 68.) Los miembros del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal, son responsables solidariamente de las irregularidades en el manejo de los fondos Municipales; (Art. 69.) Todos los vecinos del Municipio tienen acción para denunciar ante el Ayuntamiento respectivo o al Gobierno del Estado la mala inversión de los fondos municipales, así como todos los hechos que importen menoscabo a la Hacienda del Municipio.

La Contraloría Municipal

En el municipio, en primer lugar, el control corresponde al alcalde. Las autoridades y jefaturas ejercen un control jerárquico permanente, del funcionamiento de los organismos y la actuación del personal de su dependencia. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas (LOMCH), establece en el Art. 59 del Capítulo I De la organización administrativa de los municipios, que estos podrán contar con una contraloría municipal con el objeto de verificar en forma permanente que las acciones municipales se realicen de acuerdo a los planes y programas

aprobados por el Ayuntamiento, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros de acuerdo al presupuesto aprobado y servir de auxilio al síndico en sus funciones, quien propondrá al titular de la contraloría municipal ante el Ayuntamiento para que este proceda a su nombramiento, quedando bajo su mando directo.

Asimismo, en el Capítulo IV De la Contabilidad, Artículo 28, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, establece que los Ayuntamientos podrán contar con un área de Contraloría interna que dependerá de la sindicatura del Ayuntamiento.

Un aspecto importante que compete a la materia de este documento es la que se refiere al Congreso del Estado y su órgano de control, que a partir del 18 de agosto de 2003, según Decreto número 207 publicado en el Periódico Oficial del Estado, se denomina Auditoría Superior del Estado sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda. Es en esa misma fecha que se publica la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas que conforme al artículo 1o. tiene por objeto regular la revisión de la cuenta pública del Estado y los Municipios y su fiscalización, determinación de indemnizaciones y fincamiento de responsabilidades, entre otros. Los Municipios deberán entregar la documentación relativa a la cuenta pública, entendiéndose como tal al informe que los Municipios rinden al Congreso sobre su gestión financiera, con la finalidad de comprobar que los ingresos y egresos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas correspondientes. La información se presentará en forma mensual, trimestral, semestral y anual.

La contraloría municipal surge jurídicamente a partir de la Constitución de 1917, ya que el artículo 115 permite la autonomía de los municipios y por lo tanto surge la necesidad de controlar el ejercicio del gasto público. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la transparencia en la rendición de cuentas, en Chiapas la legislación al respecto es relativamente reciente y podría considerarse insuficiente, en virtud de que toda sociedad debe establecer límites al poder político legítimamente constituido.

Conclusiones

El calpulli era un régimen basado en la centralización de todas las provincias que formaban el imperio azteca y una forma de organización más completa que los municipios de España, ya que podía recaudar

tributos, delimitaba las clases sociales, vigilaba que ninguno de sus miembros pasara hambre y existía una unión para la celebración de sus ritos y ceremonias.

El Municipio que se estableció durante la colonia dividió la administración entre indios y españoles, la administración municipal se ocupaba de la producción, consumo y distribución social mediante la gestión de los intereses inmediatos de la comunidad. El sistema de intendencias que se estableció posteriormente provocó molestias debido a que centralizaba el poder político y entre otros aspectos contribuyó a la independencia de México.

En la Constitución de 1917 se sientan las bases sobre las cuáles se desarrolla en realidad el principio del municipio libre, ya que se establece la independencia política y económica, con lo que se pueden administrar libremente a través de sus recursos propios y los fondos de participación que les otorga el gobierno federal.

Por otra parte, Chiapas se anexó a México en 1824, en la primera Constitución no se reconocía a los Municipios, es hasta 1893 que se establece el capítulo relativo a la administración de los Municipios y en 1931 se promulga la Ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas y es ahí donde se establecen los antecedentes de la Contraloría Municipal en el Estado.

A pesar de que en los últimos años se ha avanzado en materia de transparencia, en el ámbito Municipal todavía queda mucho por hacer, ya que aún existe desconocimiento y falta de capacitación de los síndicos municipales, quienes son los auditores del municipio, que además no se apoyan en la creación de contralorías municipales para verificar el correcto uso de los recursos y del poder otorgado por la ciudadanía a los funcionarios municipales, que debe ser sometido a un control con el objeto de evitar la desviación o el abuso en el ejercicio de las potestades otorgadas por el pueblo.

Por último, es importante puntualizar que el control municipal contribuye a asegurar el adecuado funcionamiento de los municipios no solo para detectar daños adecuados a la hacienda pública, sino para prevenir y erradicar irregularidades en el manejo de los fondos públicos.

Bibliografía

1. **Barbosa- Ramírez, A. René** (1982) *La estructura económica de la Nueva España (1519-1810)*. 8a. Ed., Edit. Siglo veintiuno Editores, S.A., México.
2. **Cruz Barney, Oscar** (1999) *Historia del Derecho en México*. 1ª. Ed., Edit. Oxford University Press, México.
3. *Colección de Decretos del Congreso Constituyente de las Chiapas (1828)* Tomo 1, Decreto No. 51, Imprenta de la Sociedad, Capital de Chiapas.
4. **Cortés, Hernán** (2002) *Cartas de Relación*. 3ª. Ed., Edit. Editores Mexicanos Unidos, México.
5. **Díaz del Castillo, Bernal** (1997) (*Historia del descubrimiento de América*), *La Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Tomo 1, 6ª. Edición, Edit. Editores Unidos Mexicanos, México.
6. **Dougnac Rodríguez, Antonio** (1994) *Manual de Historia del Derecho Indiano*. Estudios Históricos No. 47, 1ª. Edic., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
7. *Enciclopedia de México* (1987). Tomo III, Director: José Rogelio Álvarez, Edit. SEP, México.
8. **Margadant S. Guillermo F.** (2001) *Introducción a la historia del derecho mexicano*. 18ª. Ed., Edit., Esfinge, México.
9. **Martínez Cabañas, Gustavo** (1992) *La administración estatal y municipal de México*. 2ª. Ed., Edit. IAP-BANOBRAS, México.
10. **Martínez, José Luis** (1997) *Hernán Cortés*, 1ª. Ed. 3ª. Reimp., Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
11. **Muro Orejón, Antonio** (1989) *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. 1ª. Ed., Edit. Escuela Libre de Derecho, Editor: Miguel Ángel Porrúa, México.
12. **Ots Capdequí, J.M.** (1993) *El Estado español en las Indias*. 1ª. Ed. 1941 ,8ª. Reim., 1993, Edit. FCE, México.
13. **Ots Capdequí, J.M.** (1994) *Historia del Derecho Español en América y del Derecho indiano*. 1ª. Ed. 1942 ,15ª. Reim., 1994, Edit. FCE, México.
14. **Quintana Roldán, Carlos** (2002) *Derecho Municipal*. 6ª. Ed., Edit. Porrúa, México.
15. **Robles Martínez, Reynaldo** (2002) *El municipio*. 5ª. Ed., Edit. Porrúa, México.
16. **Ruíz Abreu, Carlos E.** (1999) *Documentos coloniales para la historia de Chiapas, localizados en el Archivo General de la Nación*, 1ª. Ed., Edit. UNICACH-AGN, México.

