

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

**LA AUTONOMIA MUNICIPAL:
EL CASO DE LA DESAPARICION, SUSPENSION Y
REVOCAACION DE AYUNTAMIENTOS**

CSH

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

PRESENTA:

JAIME RAMOS NERI

MATRICULA: 91331350

ASESOR:

PROFR. MIGUEL GONZALEZ MADRID



MEXICO, D.F. 1998.

INDICE

INTRODUCCION

PARTE I

MARCO TEORICO: LOS CONCEPTOS DE SUSPENSION, DESAPARICION Y REVOCACION (SUS ALCANCES EN LA CONSTITUCION).

CAPITULO 1. LOS ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

1.1 EL ORIGEN SOCIOLOGICO DEL MUNICIPIO.

1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA.

1.3 EL MUNICIPIO ROMANO.

1.4 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

CAPITULO 2. LOS ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1 EL CALPULLI AZTECA.

2.2 EL MUNICIPIO DURANTE LA EPOCA COLONIAL.

2.3 EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX.

2.4 EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.

CAPITULO 3. REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

PARTE II.

CAPITULO IV. SOBRE LA DESAPARICION Y SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS Y LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS.

CAPITULO V. DE LA SUSPENSION Y DESAPARICION DEL AYUNTAMIENTO Y DE LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS. EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Para decirlo de una manera muy general, el presente trabajo es una investigación realizada a cerca de la figura municipal dentro del artículo 115 de la Constitución General de la República. Sin embargo, con la finalidad de ser mas concreto con un tema que a vista de todos resulta ser muy amplio como tema de estudio de manera particular analizamos la Base I del artículo 115, al igual que la interpretación dada este artículo en la Legislación del Estado de México en lo que se refiere a los casos de declaración de desaparición y suspensión de ayuntamientos así como de la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros.

Estamos convencidos de que para poder realizar un estudio mas completo sobre la figura municipal se requiere analizarla desde dos planos de estudio; uno como figura política y otro desde el punto de vista de ente administrativo tal y como expresamente lo reconoce nuestra constitución en el artículo 115 al mencionar que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

El objetivo del presente trabajo es abundar el análisis en el aspecto sociológico y político del municipio al igual que su desarrollo histórico, para lo cual partiremos del análisis de la obra de algunos teóricos y juristas como: Ignacio Burgoa Orihuela, Moisés Ochoa Campos, Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo, Diego Valadés, José Francisco Ruiz Massieu, entre otros.

Este trabajo de análisis, comparación y confrontación de conceptos y teorías acerca del municipio se le ha agregado un estudio de la legislación del Estado de México sobre el mismo aspecto; es decir, con el propósito de demostrar la interpretación dada por los Estados a una disposición constitucional federal, el Estado de México nos sirvió como marco de referencia.

A lo largo de este trabajo se podrá observar, sobre todo en la segunda parte, que abordamos el punto de la autonomía municipal a partir del punto de la libre elección de sus autoridades locales; es por ello que a la culminación del mismo realizamos algunas propuestas de apertura a los canales de participación ciudadana en el supuesto de que, por alguna de las causas señaladas en el artículo 115 de la constitución, dejase de tener representación política algún municipio.

Lo anterior se deriva de nuestra firme convicción de que el municipio la institución jurídica-política más importante que se encuentra presente en nuestra constitución, al constituir el nivel de gobierno mas cercano a las personas y la primer figura política con la que establecen relación los individuos en sociedad.

Como primer paso al dar inicio a nuestro trabajo de investigación sobre la figura municipal, en el capítulo I de este trabajo exponemos la explicación sociológica que diversos autores han aportado sobre el origen del municipio; la **llamada Teoría Jusnaturalista** acerca del carácter natural del municipio, y la **Teoría Legalista o Positiva** acerca de su naturaleza política. Ambas corrientes son analizadas y expuestas de una forma clara y breve afín de que el lector adquiriera los elementos indispensables para su comprensión.

En el mismo capítulo I hacemos un seguimiento de las primeras organizaciones de tipo municipal que existieron en los estados Griego, Romano y Español, los cuales constituyen el antecedente universal de los municipios. De ellos analizamos su nivel de organización y estructura política y de gobierno así como el papel del municipio dentro del estado en general.

Todo el capítulo II es un estudio a cerca de los antecedentes del municipio en México; el Calpulli azteca, el primer ayuntamiento de la Nueva España en 1519, el municipio en al época de la Reforma y el Imperio, durante la revolución mexicana hasta su consagración como figura político-administrativa en la Constitución de 1917.

En el capítulo III realizamos un recuento de las principales reformas y adiciones hechas al artículo 115 de la Constitución, luego de que esta figura fue incorporada a la carta magna por el constituyente de Querétaro en 1917. De todas las reformas analizadas, ponemos especial cuidado cuando abordamos la reforma política de 1971 ya que en ella se señalan por primera vez, a nivel federal, los supuestos de desaparición y suspensión de ayuntamientos y de suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros; conceptos que ahora están incorporados en el artículo 115 a partir de la reforma de 1983.

Los capítulos IV y V constituyen el análisis de nuestro principal objeto de estudio: la Base I del artículo 115 de la Constitución. Los conceptos de declaración de desaparición, suspensión y revocación se analizan desde sus antecedentes constitucionales como figuras jurídicas y también de su uso como instrumento político por parte de la autoridad estatal.

Con la reforma de 1983, al incluir los conceptos arriba señalados se pretendió uniformar la práctica de la sustitución de las autoridades locales en todo el país. Sin embargo, el objetivo no fue alcanzado en su totalidad debido a que cada Estado adoptó sus propias causales de aplicación de las nuevas figuras jurídicas.

El análisis de la interpretación constitucional al artículo 115 en el Estado de México, nos permite observar las “particularidades” con las que se llevó a cabo esta interpretación; de ahí que en las conclusiones de nuestra investigación sugiéramos algunas modificaciones a las leyes estatales a fin de que la interpretación sea lo mas apegada al espíritu constitucional federal.

Sirva entonces este trabajo como una aportación que contribuya al análisis y a la reflexión del municipio dentro de nuestra estructura juridico-política con el afán de que éste continúe existiendo como el “reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al estado”.¹

¹ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, 23ava Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. pp: 153.

MARCO TEORICO

MARCO TEÓRICO: LOS CONCEPTOS DE SUSPENSIÓN, DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN (SUS ALCANCES EN LA CONSTITUCIÓN).

De los conceptos contenidos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional, destacan los siguientes: **suspensión de ayuntamientos**, **declaración de desaparición** de ayuntamientos, **suspensión de integrantes** de ayuntamientos y **revocación del mandato** a integrantes del ayuntamiento. Sobre ellos haremos las siguientes precisiones.

Se puede observar a primera vista que dos de los conceptos señalados tiene un carácter colectivo y los restantes se aplican a casos individuales. Tanto la suspensión como la declaratoria de desaparición se refieren al ayuntamiento como institución, en su conjunto, en tanto que la revocación tiene un carácter particular.

Aún cuando en la Constitución General de la República está señalada la diferencia entre ambos conceptos, a menudo las constituciones locales los confunden y equiparan. Los conceptos señalados son diferentes unos de otros por los efectos que generan cada uno de ellos; por ejemplo, la declaración de desaparición de ayuntamientos (como su nombre lo indica) es de carácter meramente declarativo, es decir que únicamente un hecho: el de la desaparición. El propósito de esta figura es lograr la reconstrucción del orden jurídico en el municipio. En otras palabras, se constata la desaparición de un ayuntamiento, se certifica un hecho realizado.

Por su parte la figura de la suspensión, en su carácter colectivo o individual, es un concepto constitutivo y sancionador que opera como un instrumento de pena al servicio de la constitución para castigar a quienes violan la norma jurídica.

La declaración de desaparición de un ayuntamiento opera cuando, previamente, el ayuntamiento no existe ni de hecho ni de derecho; por tanto esta es una medida sancionadora que vigila el cumplimiento de la ley.

El concepto de revocación en la constitución es novedoso y forma parte de ella a partir de la reforma del artículo 115 en 1983. Tal y como lo expresa el jurista Amador Rodríguez Lozano, este principio pertenece a la teoría del mandato imperativo de la representación política, en donde el representante es considerado una figura sometida al mandato de sus representados; por tanto, los electores pueden revocar el mandato a sus representantes al momento que lo deseen.

La figura de la revocación opera en ciertos países de la llamada democracia oriental (Japón, India, etc.), y otros de la llamada democracia occidental (como Suiza), así como en algunas comunidades norteamericanas donde se recurre a esta figura a través del referéndum.

Para el mismo autor, el concepto de revocación es ajeno a nuestra historia constitucional federal, en principio porque en nuestra constitución no se acepta el principio del mandato imperativo sino el del sistema representativo, y también porque nuestra constitución no tiene antecedentes de dicho principio.¹

Algunos autores consideran que el concepto de revocación en nuestra constitución tiene una forma impropia, es decir, que actúa como una medida reconstructiva del propio orden jurídico y no a través del carácter sancionador que originalmente se le asigna. Al respecto el jurista Quintana Roldán opina que:

Por cuanto revocar el mandato de alguno de sus miembros debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñen un cargo por nombramiento o por designación.

Lo que nos conduce a estas hipótesis:

a).- El nombramiento o designación (si se refiere a la autoridad municipal) solamente opera en el caso de los consejos municipales ya que sus miembros son *designados* por el consejo municipal. por tanto, el procedimiento sobre estas figuras adopta un carácter sancionador y constitutivo que se equipara con el principio de suspensión.

b).- Si se refiere a las autoridades auxiliares de un ayuntamiento que se designan en cabildo o por el presidente municipal o la autoridad respectiva, la medida debe ser contemplada en los reglamentos laborales o administrativos pero no en el sistema jurídico-político como lo es la constitución.

Por tanto, el concepto de revocación es una figura polémica e innecesaria, porque en cualquiera de las dos hipótesis que se señalan para ella es mejor entendido el concepto de suspensión que el de revocación.²

Por tanto, el concepto de revocación no es aplicable a la autoridad municipal electa, para la cual, en todo caso, existe el concepto de suspensión individual.

¹ Amador Rodríguez Lozano. "Defensa Constitucional Local y fortalecimiento Político municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipales". en La Reforma Municipal Mexicana. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año 1, Num. 2, Mayo-Agosto de 1986, México, 1986.

² Carlos F. Quintana Roldán. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1995, pp: 371.

PARTE I

CAPITULO I

LOS ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1 EL ORIGEN SOCIOLÓGICO DEL MUNICIPIO

La explicación mas aceptada y reconocida a cerca de la figura del municipio es la que tiene origen en la sociología. Para esta ciencia debemos de buscar los antecedentes municipales en estas dos formas de agrupaciones humanas:

- a).- Las comunidades
- b).- Las asociaciones.

Las comunidades como su nombre lo indica, son grupos de individuos que forman colectividades y que se constituyen y agrupan en base a factores como la vecindad, la consanguinidad y el parentesco; incluso la proximidad y las necesidades de cambio o defensa. Su característica principal es que nacen de manera natural, o mejor dicho, por necesidades de la naturaleza humana; sin ningún plan premeditado ni concebido de asociación por parte de sus integrantes o para realizar algún fin.

Dentro de estos grupos humanos existen relaciones de ayuda mutua, pero no nexos políticos entre ellos.

La comunidad es el resultado de la existencia y de la relación “espontánea” de las agrupaciones humanas (comúnmente familias), las cuales, asentadas al asentarse en un determinado lugar en busca de satisfacer sus necesidades primarias (habitación, alimentación y vestido) van adquiriendo conciencia de su carácter comunitario; es decir, la comunidad no esta predeterminada.

Las asociaciones son formas de agrupación que surgen por deseos de los individuos que las integran y que se crean para lograr propósitos determinados, pudiendo ser estos desde la simple satisfacción de sus necesidades naturales hasta la formación de agrupaciones de mas elevado nivel organizativo.

Sobre estas dos teorías sociológicas a cerca del origen del municipio se erigirán las dos corrientes del pensamiento que guiarán a los teóricos del municipio: los **Jusnaturalistas** y los **Positivistas**.

Para los positivistas todas las agrupaciones humanas surgen de un acto voluntario; en las asociaciones existe la voluntad (individual o colectiva) de agrupación para alcanzar determinados fines y las comunidades también son producto de un acto voluntario ya que en todos los individuos radica el sentimiento de naturaleza comunitaria, el espíritu de comunión.¹

¹ Rubén Geraldo Venegas. Régimen Constitucional de los Municipios y Exámen de Juicio Politico a los Ayuntamientos y sus Miembros. Edit. SEGOB (C.N.E.M.), Premio Estudios municipales 1986, México, 1986, pp: 17.

Por su parte Moisés Ochoa campos, destacado teórico defensor de la teoría del surgimiento natural del municipio, en su obra: La Reforma Municipal hace una deferenciación del municipio natural y del municipio político derivado de los argumentos teóricos arriba señalados:

"a).- el municipio natural se refiere a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política de un régimen local.

b).- el municipio político se refiere a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

El municipio natural surge desde el primer momento como una realidad sociológica y como asociación domiciliaria, independientemente de que se desarrolle en su seno un régimen propio local en lo político y en lo administrativo; pero cuando se logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, este adquiere el carácter de municipio político.²

Tanto el municipio natural como el municipio político corresponden, según el autor a una etapa pre-municipal, periodo que se inicia con las primeras agrupaciones de familias unidas por atractivos de una región o por necesidades de defensa que logran constituirse en organizaciones sociales.

De las primeras organizaciones sociales se desprende la idea de municipio primitivo que es el paso de la Familia al Clan. Los primeros municipios derivaron, por tanto, del Clan o de la Tribu, que al adoptar una forma de vida sedentaria pasan a ser grupos locales de vecindad.

Los primeros clanes tuvieron un carácter agrario debido a que su constitución estuvo ligada a la distribución de la tierra.³

Por otra parte, existe la llamada *Teoría Jusnaturalista* que explica el surgimiento del municipio como un fenómeno natural, en donde la figura del Estado surge posterior a la sociedad natural, la cual se formó de una manera espontánea por agrupaciones de familias o de individuos que mantuvieron en un inicio relaciones de ayuda mutua.

² Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1968, pp: 22.

³ Idib.

Dentro de la corriente Jusnaturalista, Francisco Garza sostiene que el municipio es una sociedad natural y necesaria, una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que de ninguna manera pudo haber sido creado por las leyes.⁴

La Teoría Legalista o Positiva, por el contrario, afirma que el municipio no es una agrupación natural ni mucho menos anterior al estado; por el contrario es producto del Estado mismo, un producto de la Ley que poco o nada tiene que ver con las "primeras necesidades" de los grupos humanos.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, defensor de la Teoría Legalista, sobre este punto afirma:

"...no hay por lo tanto municipios naturales. El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana que radica en un espacio territorial (...). El municipio como concepto abstracto y realidad histórica no puede funcionar sin el derecho, aunque tampoco sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desarrolla..."⁵

Otra opinión a cerca del origen legalista del municipio, es la de José Francisco Ruiz Massieu que afirma:

" El municipio no es entonces una realidad social extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa, se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre el territorio organizado convencionalmente." ⁶

Por último, también dentro de esta corriente sociológica, Manuel del Río González que :

"...aunque la institución del municipio es anterior a la Constitución General de la república, esto no

⁴ El Municipio Mexicano. Edit. CNEM-SEGOB, México, 1985, pp: 79.

⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1987, pp: 873.

⁶ José Francisco Ruiz Massieu. "El Nuevo artículo 115" en El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1983, pp: 247.

significa que se deba considerar al municipio como una institución de derecho natural, derivada de la solidaridad humana para lograr la seguridad y el bienestar del grupo, como pretender demostrarlo los jusnaturalistas, puesto que en todas las épocas y en todos los países han surgido como una creación del derecho y como una forma de gobierno.”⁷

Ya sea como ente natural o como producto del derecho, en la actualidad a la figura municipal es común reconocerle los siguientes elementos: una asociatividad derivada de la vecindad, de las relaciones domiciliarias y de la determinación territorial. A estas características se les ha agregado el derecho a elegir un gobierno propio, de tipo representativo y popular, vinculado con el Estado que lo reconoce como una de sus bases de organización política y administrativa.

Así podemos observar que varias definiciones actuales sobre el municipio contienen los conceptos como los siguientes:

- a).- Ser la asociación mas elemental de agrupaciones en una comunidad.
- b).- Ser el germen de la estructura del Estado.
- c).- Existe el pleno reconocimiento para elegir a sus gobernantes con sus propias leyes.
- d).- Contiene elementos básicos de organización como son la población y el territorio y;
- e).- Su administración se realiza a través de un ayuntamiento.

Un concepto amplio del municipio lo proporciona Moisés Ochoa Campos, para quien este constituye “...la célula básica de la nación, con funcionamiento propio y autonomía relativa, el cual forma parte de un tejido mas amplio que es el Estado con la Finalidad de garantizar la seguridad de su territorio, el orden público, la justicia y la prestación de servicios.”⁸

Por último, existen definiciones actuales sobre la institución municipal que la ubican únicamente como un ente administrativo donde se encuentran descentralizados los servicios públicos que presta el Estado.

El carácter administrativo, a nuestro juicio, corresponde a otro aspecto del análisis y está mas vinculado al sector urbano. La administración municipal es señalada como una evolución de las comunidades primitivas que con el tiempo necesitaron de un sistema de gobierno y una serie de Leyes para administrar los bienes y servicios que

⁷ Manuel del Rio González. Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Cárdenas Editor, México, 1987, pp: 195.

⁸ El Municipio Mexicano. Ob. Cit. pp: 79.

ofrecían a sus habitantes, así como también para regular la vida social de los mismos.
9

⁹ Ibidem, pp: 80.

1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA

En nuestro país, el municipio constituye una institución de profundo contenido social, de ahí que sea necesario exponer a manera de marco de referencia su interesante trayectoria a través de la historia universal.

En este campo, como en tantos otros del pensamiento humano, es necesario acudir a dos de las principales fuentes del pensamiento occidental: Grecia y Roma. En estas dos naciones de la antigüedad grecolatina se encuentran, a juicio de algunos teóricos municipalistas como Moisés Ochoa campos, las raíces institucionales del régimen municipal del tipo occidental, que es el tipo de régimen municipal que rige entre nosotros.¹

La creación de instituciones, sin duda alguna que ha sido una de las formas mas aceptadas que el hombre en sociedad ha encontrado para asegurar y controlar los fenómenos sociales que le rodean. En Grecia el origen del institución municipal se dio a partir de que la religión doméstica entre los antiguos griegos dió forma a la familia que a su vez dió paso al *Gens*, esto es, una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y a los sacerdotes.

En su origen, las familias o *Gens* de la antigua Grecia se habían repartido el territorio, y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, las necesidades de defensa, de comercio y la regulación de algunos actos civiles como el matrimonio, propiciaron que varias familias se unieran en lo que se denominaba una *Fatria*. Mas tarde las *Fatrias* se aliaron para integrar una *Tribu*, misma que al principio, y debido a la influencia religiosa, adoptaron el nombre del Dios común de los integrantes de la tribu.

Las tribus al unirse formaron *Aldeas*, mismas que se rigieron bajo el principio de respetar el culto particular de cada tribu. Las aldeas formaron Confederaciones, las cuales tuvieron un centro político y administrativo conocido como la capital.

La alianza de los *Gens*, *Fatria*, permitió ensanchar la relación puramente gentilicia y religiosa de sus habitantes; en cambio la alianza de las tribus, desembocó en una organización domiciliaria reforzada por los lazos de vecindad: el municipio.

La idea de la autonomía local por parte de las comunidades, tuvo su origen en su carácter religioso, debido principalmente a que con el tiempo ya no fue solo su religión, sino también sus propios códigos, su reglamento, su justicia, etc., por lo que se guiaron las poblaciones.

¹ Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal, 3era Edición, Edit. Porrúa, México, 1979, pp: 75.

Las ciudades griegas durante mucho tiempo respetaron la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las fatrias y de las familias; era lo que llamó F. Coulanges una auténtica "confederación de comunidades".²

En cuanto a la organización de la antigua sociedad griega existió una marcada desigualdad social, debido a que se sostuvieron títulos y jerarquías reguladas por las leyes de la herencia y sostenida por los principios religiosos.

En un principio, Grecia estuvo regida por un sistema patriarcal; es decir, la ciudad únicamente estaba representada por los jefes de familia, los demás individuos ejercían el derecho de ciudad por medio de su *Pater* respectivo siendo ellos (los *Paters*) los integrantes exclusivos de la asamblea de la ciudad.

Lo contrario a la figura del ciudadano en Grecia era el *Cliente*, quien representaba la clase social mas baja dentro de la ciudad, el pueblo, los inferiores; a quienes dentro de la religión de los gens se les daba el nombre de *Siervos*. Los clientes en su tiempo eran los llamados a realizar la revolución que hizo desaparecer la organización patriarcal. Y así sucedió.

Con el tiempo, en las ciudades griegas se fue adoptando la figura del Rey, quien a la vez desempeñaba funciones de tipo judicial y militar. El rey tuvo que compartir el poder con los *Paters*, quienes representaron después a la aristocracia. Estas dos figuras de las antiguas ciudades griegas terminarían por enfrentarse mutuamente.

Para dar solución a este conflicto, Solón Rey de Grecia, elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de formar parte de las asambleas del pueblo e incluso el de ocupar algunas magistraturas, con lo cual disminuyó el poder de los *paters*. Estas reformas fueron interpretadas como la de una época de transición del régimen patriarcal griego a otro de tipo aristocrático, en donde aún se conservaron algunas características de la antigua organización, como los derechos de la primogenitura.

Junto con la transición del régimen patriarcal al de tipo aristocrático, Solón impulsó el establecimiento de nuevas prefecturas (base de la división territorial de Grecia, lo que motivó la protesta del pueblo).³

Clístenes consumó la reforma de Solón, repartió el pueblo en diez tribus nuevas y a su vez las dividió en *Demus* (llamados también pueblos o comunidades). Los *Demus* fueron comunidades con gobiernos de asociación y de división administrativa en donde al dirigente, elegido por el pueblo. se le llamaba *Demarca*.

² Moises Ochoa Campos, *Ob. Cit.*, pp:58.

³ *Ibidem*, pp: 63.

Podemos observar como en Grecia aparece el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular en donde el interés público sustituye las prescripciones de tipo religioso.

Los Demos no alcanzaron la totalidad de los miembros de la ciudad, ya que de estos quedaron excluidos los esclavos y los mentecos. De esta forma, aún con los demus, dentro de las ciudades de la antigua Grecia siguieron valiendo más los hombres como ciudadanos que como hombres.

Algunas de las características de los Demos eran las siguientes:

a).- Eran soberanos, con atribuciones universales y poderes limitados.

Los derechos políticos en Grecia desembocaron en menos magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales continúan ejerciéndose dentro de las actuales administraciones municipales como: los receptores de rentas, los responsables de los mercados y los encargados de la policía.

A Grecia debemos las primeras lecciones cívicas con la dedicación de los ciudadanos a las funciones públicas. De esta manera, en Grecia la ley fue ocupando un sitio principal dentro de la organización social y política.

Para el siglo V a.C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva. Las ciudades griegas llegaron a constituir auténticos estados municipales: "... la religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal".⁴

Después todo comenzó a declinar; la época de Pericles fue el último destello de su grandeza.

⁴ Fustel de Coulanges. "La Ciudad Antigua". Citado por Moises Ochoa Campos, Ob. Cit., pp: 65.

1.3 EL MUNICIPIO ROMANO

Los antecedentes de la organización municipal en Italia datan desde el Siglo IV a.C. Al igual que Grecia, el carácter religioso de cada comunidad fue el elemento que imprimió la tendencia a conservar su carácter autónomo.

Organizaciones sociales semejantes al municipio existieron en la mayoría de las culturas antiguas (como los Asirios, Caldeos, Persas, etc.), donde el rasgo distintivo también lo constituyó el carácter autónomo del municipio derivada de los principios religiosos.

Cuando los romanos comienzan a extender los dominios del imperio hacia los pueblos vecinos, encontraron dificultad de dominio y sometimiento por parte de estas organizaciones. Finalmente logran someterlos políticamente a su imperio en base al uso de la fuerza, la intriga y la habilidad de dominio.

La idea de un imperio hizo concebir a los romanos en un método para garantizar el sometimiento a su poderío de las ciudades vencidas y conquistadas, el resultado fue la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando a todo el imperio romano.

Al principio el imperio no pretendió formar una sola nación homogénea, sino que a través del dominio político (el imperio) se mantuvo el control de los pueblos incorporados.¹

De acuerdo a este tipo de dominación y sometimiento que ejercía el Imperio Romano, se derivan distintos tipos de relación con las comunidades; existían los llamados **municipios súbditos o deditti**, a los cuales se les hacía renunciar (bajo juramento) a sus instituciones municipales: su forma de gobierno, el tipo de religión y su derecho privado.

Los llamados **municipios aliados o socii** conservaron su régimen municipal interno así como la organización de sus ciudades, mantenían sus leyes y sus jueces pero recibían órdenes de Roma, obedecían a los representantes del imperio y sus magistrados rëndían cuentas al gobernador de la provincia.

Esta fue una época de consolidación y definición, ya que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada con la existencia de un Estado consolidado. Prueba de ello era que los representantes de las ciudades que llegaban al Senado de Roma para tratar asuntos relacionados con su comunidad.

¹Felipe Tena Ramírez . Derecho Constitucional Mexicano. 23 Edición, Edit. Porrúa, México, 1978, pp: 152-153.

Las ciudades que conservaron su organización municipal sin modificaciones de trascendencia se les llamó **municipios**, ya que estos tenían la obligación de contribuir a los gastos del Estado mediante un tributo al que se le llamó **municipia**.²

Entre estas ciudades o municipios existieron diferentes categorías:

a).- **Municipio Federata** eran las ciudades en las que se tenía el derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa.

b).- **Municipio Certia**, eran las ciudades que conservaron su organización local pero sin tener la ciudadanía romana.³

La gran aportación del imperio romano fue el hecho de haber mantenido bajo la dominación de un solo Estado a una gran diversidad de poblaciones que mantuvieron su organización municipal.

A partir del año 146 a.C. todo el Mediterráneo, desde Portugal hasta Grecia, se hallaba bajo la dominación romana. El municipio se convirtió en la forma de control político que el imperio mantuvo sobre los pueblos conquistados.

Existió en esta época la figura del **preconsular propetor** que gobernaba en cada una de las provincias en las que se encontraba dividida Roma. Estos funcionarios se renovaban en su puesto cada año y tenían la obligación, al asumir sus responsabilidades, de promulgar el **edictum provinciale**, que en sí eran las leyes sobre las cuales regiría su mandato. En estas primeras disposiciones normativas, podemos encontrar el origen del derecho municipal.

Fue en Roma donde tuvo origen la figura del Ayuntamiento como institución regulatoria de la vida social de una comunidad. El Ayuntamiento fue la consecuencia de la lucha entre plebeyos y patricios por sus derechos en la antigua Roma.⁴

De estas luchas surgieron varias figuras municipales; *los tribunos de la plebe* (especie de procuradores del pueblo), *los ediles curules* (encargados de la policía), y los *quastores* (encargados de la administración de la Hacienda municipal). La jurisdicción

² La palabra *municipia* deriva del vocablo latín *manus* que significa carga. Consúltese a Oscar Valenzuela Avila. "Aspectos de Derecho Constitucional sobre el Municipio", citado por Rubén Geraldo Venegas en Régimen Constitucional de los municipios y Examen de Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Edit. CNEM-SEGOB (Premio Estudios Municipales 1986), México, 1986, pp: 41.

³ Ochoa Campos menciona otro tipo de administración municipal en donde de alguna forma se tenía la ciudadanía romana pero no se administraba a si misma. Ob. Cit., pp: 69.

⁴ *Ibidem*, pp: 66.

civil recayó en manos de los *pretores* y las jurisdicciones de la administración y de policía en manos de los *ediles*.

Con el tiempo el derecho fue transformando las instituciones municipales, al principio fueron las primitivas leyes no escritas las que regularon la vida de los municipios, después surgió el primer código de legislación municipal llamado *Código Papyriano* porque fue una recopilación de leyes hecha por Sexto Papyro.

Con las leyes, el municipio adquiría un carácter diferente al del Estado al que pertenecía; es decir, acataba las leyes del Estado pero precisaba sus propias funciones. Este es el origen del Derecho Municipal, el surgimiento de las ciudades dentro del Estado.⁵

A pesar de que los gobiernos romanos debían respetar las cartas otorgadas a las ciudades (los *edictum provinciale*), poco a poco la libertad municipal fue desapareciendo dando paso a una centralización cada vez mayor tanto política como administrativamente.

Roma fue incapaz de unificar el régimen municipal, la reglamentación de sus facultades comenzó a restarles autonomía. De esta manera el municipio se convertía en una sombra de su pasado, al no tener autonomía ni vida propia se convirtió en una maquinaria más de la burocracia imperial.

El pueblo continuó sin tener intervención alguna en la administración ciudadana, y las curias romanas se transformaron en simples recaudadores de impuestos que recurrieron cada vez más a la coerción. Derivado de esta situación, surgió la figura del *defensor civitatis* cuyas funciones consistieron en proteger a la plebe de las injusticias y arbitrariedades cometidas por los funcionarios imperiales.

Una de las últimas aportaciones importantes que hizo Roma a la institución municipal, estuvo a cargo del emperador Caracalla quien promulgó la constitución Antonina la cual establecía la ciudadanía para todos los habitantes del imperio. De esta Ley se deriva el principio de la igualdad civil y política romana.

El problema de la centralización de funciones por parte del imperio romano no logró extinguir la vitalidad del municipio, a pesar de las limitaciones con las que existió.

⁵ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, 23 edición, Edit. Porrúa, México, 1989, pp: 146.

1.4 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Bajo el sistema patriarcal, los pueblos y ciudades de la península ibérica se desarrollaron aislados unos de otros. En su interior se había desarrollado un fuerte sentimiento de autonomía e independencia, lo cual fue la causa de que España, a la invasión del Imperio Romano, pudiera presentar durante casi tres siglos una fuerte resistencia.

Cuando finalmente el Imperio alcanzó a España, la figura del municipio continuó existiendo con un máximo de privilegios; existieron veintiún municipios y otras formas de división territorial como las ciudades federadas y las estipendarais, las cuales eran gobernadas por militares sin que existieran en ellas las magistraturas ni las leyes.

También se establecieron las *curias* que eran pequeños senados compuestos de un determinado número de curiales, y los *Decenviros*, que eran una especie de magistrados o cónsules. Existieron sin embargo, las ciudades españolas que se rigieron por fueron especiales.¹

Cuando el imperio Visigodo invadió España, los municipios quedaron en manos de los gobernadores militares (llamados condes), sin embargo continuaron existiendo las Curias y los Decenviros.

Imitando las leyes y las costumbres romanas, los municipios como tal no se extinguieron aunque si perdieron por completo su autonomía, por un lado, las ciudades tenían a sus *gobernadores* y, por otro, los pueblos a sus *vilicios* quienes representaban al rey en las comunidades.

Aunque se conservaron las magistraturas municipales heredadas por Roma, se implantaron en los municipios dos nuevas instituciones que fueron trasplantadas de la Germania: el *Placitum* y el *Conventus Publicus Vicinorum*. El *Placitum* era la reunión judicial de los hombres libres; el *Conventus Publicus* también era una asamblea integrada en igual forma que el *Placitum* pero no tenía funciones judiciales sino únicamente administrativas en lo relativo a los problemas locales. También se creó la figura del *Concilium*, que era donde se decidían los negocios del Estado.²

En el siglo VIII los árabes invadieron España, dicha dominación constituyó un retroceso mas a las atribuciones otorgadas al municipio. El reino Visigodo se derrumbó.

¹ Manuel E. Bartoli "Los Municipios en España", citado por Moisés Ochoa Campos, Ob. Cit., pp: 71

² *Ibidem*, pp: 72.

Sin embargo para el siglo X, es posible encontrar una figura importante dentro de la institución municipal: los Caidés o Alcaldes, misma que surgió cuando en España se estableció el Califato de Córdoba, el cual unificó la administración de ciudades y pueblos que fueron gobernadas por estas figuras.

El pueblo español, en el afán de desprenderse de la dominación árabe, fortaleció la conciencia municipal de sus habitantes a fin de que las comunas jugaran un papel importante en la destrucción del poderío invasor.

De esta manera los reyes españoles concedieron grandes privilegios a su gente para que fundasen pueblos, villas y ciudades, mismas que a la lucha de independencia constituyeron un elemento político de primera importancia en la reconquista española. Con tantas concesiones y franquicias, se consagraron y tuvieron gran presencia los derechos de cada comunidad.

De la figura del *Concilium* surgió la del *Consejo Municipal*, el cual era presidido por un *Judex* quien era elegido en asamblea de los vecinos del lugar en lugar de ser nombrado por el alcalde, quien duraba en sus funciones de tipo judicial un solo año.

Algunas de las facultades que llegaron a ejercer los Consejos municipales en España fueron las de gozar de autonomía política y administrativa, los magistrados municipales tuvieron autoridad judicial y el sufragio popular fue un hecho. Cada consejo tuvo sus leyes propias y sus magistrados.

Según Manuel Escude existieron dos clases de consejos:

“...uno, en el que se disfrutaba de voz y voto todos los aforados y en el se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegían los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Consejo estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de vecinos. El primero recibió el nombre de *Cabildo Abierto*, el segundo fue el Consejo Municipal o Secular, finalmente llamado *ayuntamiento*”.³

Dentro de los Consejos Municipales existieron las figuras de los *Alcaldes Justicias*, quienes gozaban de plena jurisdicción civil y militar; *los Jurados o Fieles*, quienes hacían cumplir las ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

³ Ochoa Campos Moisés, Ob. Cit. pp: 80.

Durante los siglos XI y XII, el municipio en España logró su mayor esplendor y grado de autonomía; después, a medida que el poder de la monarquía se fortalecía y se debilitaba el poder político de la nobleza, comenzó a declinar su influencia. Esto, fue resultado de una alianza entre la monarquía y la nobleza por disminuir los privilegios alcanzados hasta ese momento por la institución municipal.

Para el siglo XIII, Alfonso X, hijo de Fernando VII, trató de limitar las facultades de los Consejos Municipales por medio de un Código General al que se le llamó: Código de las Siete Partidas ⁴ La aplicación de este Código, dio como resultado una profunda centralización del gobierno municipal, de tal manera que para los Siglos XVI y XVII la Corona Española colocó en cada municipio la Figura de los Corregidores quienes, de manera directa, respondían a sus intereses.

En 1519, con el objeto de poner una acción conjunta que pusiera un límite al poder de los reyes, el Ayuntamiento de Toledo encabezó la llamada "Guerra de las Comunidades", la cual, tenía como propósito instaurar los antiguos fueros municipales que les habían sido arrebatados.

Esta "Guerra de las Comunidades" terminó siendo suprimido un año después, donde tuvo lugar la célebre batalla de los Campos de Villalar. Los dirigentes del movimiento fueron degollados con lo cual se continuó ejerciendo la centralización del poder del rey.

De esta forma, la centralización del poder en España ya no encontraría freno alguno y, con estas características, arribaría al territorio americano la figura del municipio.

⁴ *Ibidem*, pp: 66

CAPITULO II

LOS ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1 EL CALPULLI AZTECA

En el capítulo anterior observamos como, desde épocas muy antiguas surgieron agrupaciones locales derivadas de la familia; al clan y la tribu, quienes pasaron de mantener relaciones de parentesco a establecer lazos vecinales. El paso de una vida nómada a una sedentaria, el establecimiento de una estructura económica (la agricultura) y una forma de vida a través del domicilio constituyeron una evolución de las agrupaciones humanas.

A estas agrupaciones primitivas Ochoa Campos las describió como el antecedente de la institución municipal, cuya característica principal era su origen agrario. Sin embargo otros autores señalan como equivocada esta apreciación, debido a que en las agrupaciones o regímenes primitivos no existían los elementos fundamentales de un municipio y se limitan a señalarlos como simples coexistencias humanas.¹

Sobre los orígenes del municipio en México Gonzalo Aguirre Beltrán, historiador, señala que antes de la conquista española la organización social y política en nuestro país también descansaba en el Clan y en la Tribu. La Tribu constituía el grado superior de organización social, al unirse formaban confederaciones las cuales eran formas de organización social más complejas. Además, la Tribu tenía como base el Clan quien de hecho constituía la célula social de la época.²

La Nahuas denominaron al Clan como *Calpulli*, el cual estaba determinado por la relación entre el grupo sanguíneo y el territorio ocupado: "...(el Calpulli era) el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad y que mantenían un mismo antecedente divino. Por ello cada Calpulli tenía un Dios Particular, un nombre y una insignia particular y un gobierno también particular".³

El origen del Calpulli lo podemos encontrar en el fenómeno de la repartición de tierras que hicieron los aztecas cuando se establecieron en el Valle de México; a cada linaje le correspondió un pedazo de tierra y la forma de propiedad era de tipo comunal, por lo que la tierra le correspondía a la comunidad en general y no a cada Calpulli en lo particular.

Herederos de la antigua tradición mexicana, el Calpulli adoptó como forma de gobierno a el *Consejo*, que venía a ser la expresión del poder social, emanado de la alianza de familias emparentadas. Este Consejo era representativo y estaba integrado por los

¹ Alejandro Coria Cabrera. Organización y Funcionamiento de un Municipio Tipo en el Estado de Morelos, Cuautla. (Tesis), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1975, pp: 25.

² Para un análisis más detallado acerca de la situación que guardaban las agrupaciones sociales en México antes de la conquista española, consúltese a Carlos Alvear Acevedo. Historia de México, Edit. Jus, México, 1970, pp: 99-103.

³ Moises Ochoa Campos. La Reforma Municipal. 3a Edición, Edit. Porrúa, México, 1979, pp:33.

jefes ancianos de las familias quienes tenían facultades ejecutivas y sus integrantes eran designados por elección, lo cual nos parece un antecedente del sistema democrático.

La autoridad máxima dentro del Calpulli era el "Teachcuah" o "Calpullec", quien era designado de por vida y administraba a la comunidad en forma parecida a la de los alcaldes. El segundo nombramiento en importancia dentro de esta organización era el "Tecuhtli", quien también desempeñaba su cargo por elección; era jefe militar en base a sus méritos de guerra y su investidura no se heredaba.

Existieron otros funcionarios menores como los "Tequitlaos", quienes se encargaban de dirigir el trabajo comunal; los "Calpizquez", recaudadores del tributo; los "Tlacuilos", escribanos o pintores de jeroglíficos y los "Topiles", que ejercían funciones de gendarmería.

Todos los nombramientos tenían características en común, estas eran

- a).- El cargo era vitalicio.
- b).- Solamente el Consejo podía deponer los nombramientos.
- c).- Se accedía a los cargos por elección y,
- d).- Para el caso del Consejo, cuando un anciano dejaba su función era sustituido por un suplente, el cual era nombrado por el propio Consejo.⁴

Los Calpullis integraban una Tribu, esta era gobernada por un "Consejo Tribal", formado por los parientes mayores (ancianos) y los jefes militares de cada Calpulli. Este consejo era el que nombraba a el "Tlatoani" o gobernador de la Tribu, y al "Tlacatecutli" o jefe militar.

Económicamente los Calpullis eran entidades autosuficientes, quienes los habitaban estaban obligados a labrar y cultivar la tierra para sus sustento y el de sus gobernantes; rendían por tanto tributo al Tlatoani, sin embargo les eran respetadas sus facultades internas para elegir a sus autoridades.

En efecto, el Imperio Azteca únicamente se interesaba por la apropiación del producto y del trabajo indígena mediante el tributo dejando inalterable la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades (semejante a la que hacía el Imperio Romano con los pueblos que sojuzgaba).

Tenochtitlán fue el asiento de los poderes confederados que formaban los reinos de México, Tlacopan y Texcoco. esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, quien también ejercía hegemonía política a través del "Tlacotechtli" o "Huaytlatoani" (señor supremo), y en cierto grado por el "Tlacotan" o consejo de la nobleza.

⁴ Ochoa Campos. Ob. Cit. pp: 35.

A grandes rasgos esta era la organización política del Imperio azteca antes de la Conquista, así como de la situación que guardaban los Calpullis (el antecedente del municipio). Cuando los españoles arribaron a las nuevas tierras, trajeron consigo la poderosa tradición del municipio hispano creando con la Villa Rica de Veracruz, en 1519, el primer municipio en la América continental.

2.2 EL MUNICIPIO DURANTE LA ÉPOCA COLONIAL

El primer antecedente del municipio en México (en su carácter político-administrativo), aparece con la fundación de la Villa Rica de Veracruz en 1519 por Hernán Cortés, el cual representó el trasplante de la organización municipal española de la edad media: El Consejo Municipal o Cabildo Secular (Ayuntamiento).

La instauración del primer ayuntamiento en la América Continental por Hernán Cortés, representó ser una medida de carácter político mas que el deseo de fortalecer la institución municipal como organización política, social e incluso administrativa en el nuevo territorio. En ausencia del Rey Español (debido a la conquista de Napoleón III a España) Cortés instaló el ayuntamiento en Veracruz y, por medio del cabildo, se hizo investir de los títulos de Justicia Mayor y Capitán General con los cuales continuó la conquista de México. De esta forma, el municipio en México nacía como producto de la triquiñuela política y no como la estructura jurídica y política del territorio conquistado.¹

Con el autoestablecimiento del ayuntamiento en la Villa Rica de Veracruz, se dio inicio a la formación de otros en el interior del país, los cuales, se fueron formando al paso de los conquistadores. Destacan de entre ellos, el ayuntamiento de Coyoacán y el de la Ciudad de México.

Estos hechos fueron el inicio de la fundación del pueblo colonial de la Nueva España, la cual estuvo gobernada por un régimen centralista representada por un gobernador real y/o enviado desde España con residencia en la ciudad de México. Este sistema duró hasta 1529, fecha en la cual se estableció la primera Audiencia Real.

Durante la época Colonial, la organización administrativa del Imperio español estaba organizada de acuerdo a la siguiente línea jerárquica de poder:

En la Península: **El Rey de España** (y sus secretarios)
El Consejo de Indias (que se ocupaba de la administración y justicia de la colonias americanas).

En la Nueva España: **El Virrey**
La Real Audiencia (organismo español residente en la Nueva España que resolvía los asuntos sobre juicios civiles).
El Gobernador

¹ José Francisco Ruiz Massieu. Estudios de Derecho Político de estados y Municipios. 3ª Edición. Edit. Porrúa, México, 1990, pp: 21.

**El Corregidor o Intendente
Los Alcaldes Mayores
Los Regidores.** ²

Las diferentes instancias políticas tenían atribuciones de gobierno, de tipo militar y político; sin embargo siempre estuvieron subordinadas a las órdenes del Virrey, quien a su vez dependía del poder central representado por el Rey de España.

En los primeros años de la Nueva España existieron tres tipos de organizaciones sociales con características de régimen jurídico-municipal:

- a).- **Las organizaciones primitivas.** Cuya existencia era permitida en tanto no afectaran los intereses de la colonia.
- b).- **Los municipios Indios**
- c).- **Los municipios de criollos o castellanos.** Que surgieron y existieron con sus adaptaciones al medio. ³

Las llamadas *Organizaciones Primitivas* fueron aquellas agrupaciones en las cuales se permitió a los grupos indígenas conservar su tradicional forma de gobierno (consejos abiertos) en tanto no se opusieran a la religión católica ni tampoco a las disposiciones de la Corona; por ejemplo, la elección de sus representantes era cada año y se hacía contando con la presencia de algún representante de la iglesia o de algún funcionario de la corona, quienes daban el aval de la elección.

Durante el siglo XVI los caciques indígenas o gobernantes prehispánicos conservaban aún el control de las comunidades primitivas, en muchos casos a través del uso de la fuerza y el terror. Con la llegada de los conquistadores españoles, muchos pueblos sojuzgados buscaron el apoyo de los sacerdotes y los encomenderos para librarse del dominio de estos "señores naturales".

Para menguar esta situación Felipe III dispuso que en cada pueblo los indígenas nombraran a dos alcaldes y dos regidores, quienes estarían al lado del jerarca. ⁴

Dentro de estas organizaciones se encontraba el Calpulli Azteca que progresivamente fue destruido con la Colonización Española. Este suceso marcó el inicio de una tendencia centralista que perduraría tres siglos continuos viéndose reforzada por las características que adoptaron los otros dos tipos de regímenes.

² Consúltese a Alejandro Coria Cabrera en Organización y Funcionamiento de un Municipio Tipo en el Estado de Morelos (Tesis). Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM, México. 1975, pp: 30. Sobre el mismo aspecto México: 75 años de Revolución. Edit., FCE-INEHRM, Vol., III, Tomo I, México. 1988, pp: 241.

³ José Francisco Ruiz Massieu. Ob. Cit. pp: 22.

⁴ Alejandro Coria Cabrera. Ob. Cit. pp: 27.

Los Municipios Indios o Cabildos Indígenas eran aquellas comunidades que fueron adaptando parcial o totalmente el régimen jurídico español siguiendo el modelo de sus instituciones. Los cabildos indígenas dependían tanto de las autoridades españolas residentes en la Nueva España, como de la autoridad de la Metrópoli. Esta organización fue la adecuación que los españoles hicieron a la antigua organización política y económica ya existente en América: El Calpulli, lo que les permitió un dominio absoluto de la población.

Los cabildos estaban integrados por un Alcalde Mayor, dos alcaldes comunes, ocho ediles, un escribano y un Mayordomo, estos funcionarios eran elegidos de entre los dirigentes naturales de las comunidades, debido a que, en un principio, los indígenas no reconocían autoridad distinta. Electos por su propia comunidad en elecciones amplias o restringidas, los virreyes sin embargo, tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que estaban supervisadas por sus representantes.

Estos servidores, en sus funciones, básicamente reforzaron el proceso de la conquista. Recaudaban y entregaban los tributos a los españoles, proveían de mano de obra para las construcciones y tareas agrícolas y ayudaban en el proceso de la Colonización. Esto fue así porque (según Coria Cabrera): " Se impuso la encomienda o Behetúa, que es la Institución romana por la que algunos poblados se ponían bajo la protección de un Señor, quién les proporcionaba protección por medio de las armas o en el terreno jurídico, y, en cambio, recibía de aquellos el pago de tributo en especie, trabajo o servicios".⁵

Los pueblos de indios pagaban tributo al encomendero y, a través de éste, al Rey. El tributo salía generalmente de los productos de los bienes municipales.

Con el tiempo los Cabildos Indígenas tendieron a desaparecer. Estos no pudieron subsistir debido a la constante intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas cuando sus actos no convenían a los intereses colonizadores.

Por su parte, la misma población indígena mostró repudio y apatía para ocupar dichos puestos, en parte por la carga de trabajo que representaban , pero además, por las restringidas facultades de gobierno de que disponían.

El régimen Municipal Castellano de Criollos, en principio fue casi idéntico al de la Península, gozando de cierta independencia en relación con Metrópoli. En este período, aunque brevemente mientras se establecía plenamente el aparato administrativo de la Corona en la Nueva España, se permitió la existencia de

⁵ Ibid.

Cabildos Abiertos y de Juntas de Productores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta de los españoles para resolver problemas comunes. Los cabildos eran una reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

Después, los ayuntamientos no tuvieron la amplitud de los privilegios de los ayuntamientos españoles. Las obras y reformas municipales principalmente fueron ejecutados por representantes del Rey. Las autoridades municipales administraban justicia de manera restringida, encargándose solamente de los servicios más apremiantes a través del regimiento (grupo de regidores).

Los funcionarios del Ayuntamiento y la forma de nombrarlos eran similares a los de España, por elección directa o indirecta,; por nombramiento dado por el soberano; o, por venta de puestos públicos.

A mediados del siglo XVI fueron perdiendo importancia las divisiones municipales. De la coexistencia de los tres regímenes político-sociales a los que hemos hecho mención, solamente prevalecería con múltiples limitaciones, el Municipio Castellano.⁶

En el período de 1550-1570 la Nueva España fue dividida en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor. De hecho estas provincias recuperan en cierto sentido la extensión de los señoríos indígenas más importantes del Valle a la llegada de los españoles.

A partir de 1570, y hasta 1787, aparecieron las Alcaldías Mayores, que en número de 129 para la Nueva España constituían las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido el territorio.⁷

En 1786 se modificó la organización del gobierno colonial con la creación de intendencias, dando paso así a un nuevo centralismo basado en el modelo de administración francés. Este modelo confiere al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la iglesia, las distintas entidades gubernativas y los diversos funcionarios públicos. Las intendencias estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española llamados intendentes, los cuales limitaron en gran medida las desviaciones de los ayuntamientos novohispanos.

⁶ Al respecto véase: México: 75 años de Revolución. Ob. Cit. pp: 241.

⁷ El Municipio Mexicano. Edit., Secretaría de Gobernación-I.E.P.E.S., 4ª Reunión, México, 1985, pp. 96. V. Moisés Pérez Alvirde. Erecciones Municipales, Villas, Ciudades, Anexiones y Segregaciones. Ob. Cit., pp. 41

Las alcaldías mayores fueron designadas partidos o subdelegaciones, pero sus funciones casi no se modificaron.

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios en relación a la autoridad central, se agravó ya que el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la Ciudad de México de una contaduría general que ejercería el control de todas las municipalidades.

Historiadores como Isabel Gil y Enrique Florescano ubican este período de reformas (llamadas Borbónicas) como la época del llamado "Despotismo Ilustrado". Dicha política se basaba en propósitos que rendían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reabsorber todos los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino.⁸

Esta reforma se entiende a la luz del carácter "autónomo" con que llegaron a desenvolverse algunos Alcaldes Mayores y Corregidores, fundamentalmente en el renglón financiero, por lo que al establecimiento de las intendencias, tanto las alcaldías mayores como los corregimientos, quedaron subordinados a éstas, además de irse extinguiendo paulatinamente.

Se observa de manera clara como la figura del municipio queda fuertemente supeditada a las instancias provinciales y centrales tanto Novohispanas como Peninsulares; podemos decir, en términos generales, que poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del virreinato, pues estuvo inspirado siempre por el régimen peninsular sufriendo sus características de régimen centralizador.

Durante la Colonia los municipios sufrieron algunos cambios. Al principio, sus cabildos estaban formados por miembros electos por el pueblo, tanto en los indígenas como en los españoles. Luego este sistema "democrático" fue siendo sustituido por el cacicazgo, de tal manera que, por muchos años, los Cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban a los hijos.⁹

⁸ Roberto Moreno E. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de dos Mundos, Edit., Gobierno del Estado de México, México, 1992, pp. 38.

⁹ El 15 de Octubre de 1522, un año después de consumada la conquista de México, la Reina Doña Juana promulgó una cédula real en la que se decía que el cargo de regidor se vendía al mejor postor y su propietario podía venderlo a otra persona.

Estas leyes después fueron confirmadas por Carlos I, el emperador en (1557), Felipe II (1581), Felipe III (1610) y Felipe IV (1645); entre los puestos que eran vendibles destacan: "alguaciles, escribanos, procuradores, tesoreros, tasadores y los demás que por nuestras resoluciones y estilos observando en todo nuestro territorio se han criado y vendido, crearen, vendieran y beneficiaren".

De esta manera, para poder obtener un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad, simplemente bastaba con tener suficiente dinero para comprar el puesto, lo que significaba ver la función pública como una inversión o como un negocio del que había que obtener el mayor provecho posible.

El rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraba el Virrey o las reales audiencias; los puestos de menor nivel quedaron a la venta y se fueron apropiando de ellos los españoles criollos que habían sido desplazados por los peninsulares.

El cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda o se obtenía por concesión del rey (en algunos casos); así nació la figura de **Regidor Perpetuo**, que existió al lado del **Regidor Electivo**.

Para ocupar el cargo de Regidor Electivo era necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Mostrar aptitud.
- Residir en el lugar de la elección.
- Ser de Raza blanca.
- Ser aristócrata.
- Tener mas de 18 años.¹⁰

Disposiciones que sin duda alguna, favorecían a los clases privilegiadas; los españoles.

De esta manera podemos concluir que durante la época colonial, la institución municipal únicamente funcionó para dar nombre a una división territorial y administrativa que existió bajo un sistema centralizador, no fue, ni alcanzó nunca, los privilegios de entidad política como de los que gozaba en la metrópoli.

Las disposiciones podemos encontrarlas en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias hechas por Carlos II en 1681, en los títulos 20, 21 y 22 del Libro VIII. Consúltese El Municipio Mexicano. Ob. Cit., pp. 100.

¹⁰ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. pp: 212.

2.3 EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX

Cuando los criollos comenzaron a ocupar puestos públicos en los ayuntamientos y cabildos municipales, con el transcurso del tiempo se comenzaron a manifestar en contra de la concentración del poder y de la riqueza detentada por los peninsulares. Sobre este punto, el historiador Rolland comenta que "...fue el ayuntamiento en donde por primera vez comenzaron a tomar parte de la vida pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde comenzaron a hacer política".¹

De esta forma, al iniciar en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales fueron los principales promotores de esta idea política.

A principios del siglo XIX, España atravesó por un periodo de crisis política que tuvo repercusiones importantes en la Nueva España. Con la invasión Napoleónica desapareció el poder monárquico de Carlos VI así como el de su hijo Fernando VII lo que significó en la colonia la ausencia del Gobierno Real Metropolitano.

Esta ausencia de autoridad ocasionó que en la Nueva España surgieran propuestas y movimientos con la pretensión de orientar la vida del país. Los Peninsulares, por un lado, deseosos de conservar sus privilegios, maniobraron para mantener la dominación de la Corona sobre la Nueva España; los Criollos, por el contrario, buscaban la forma de poder liberarse del dominio de la metrópoli.

De esta manera, el Criollo Francisco Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento de la ciudad de México justificó la independencia de la Nueva España a partir del principio de la Soberanía y mencionaba:

" La Soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman, y con mas particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran, y en los cuerpos que llevan la voz pública los cuales la conservarán intacta (la soberanía) y sostendrán con energía".²

De esta forma, los ayuntamientos de la Nueva España aglutinaron el descontento popular y constituyeron el germen del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

Para 1808 los cabildos municipales recobraron un poco de la significación política que habían adquirido en la Metrópoli. Se volvieron a celebrar cabildos abiertos en

¹ Autor citado por Moisés Ochoa Campos en: La Reforma Municipal, 3ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1979, pp: 189.

² Ibidem, pp: 210.

donde asistieron un gran número de habitantes de diversas regiones; tratándose de revivir la tesis de Hernán Cortés, la cual sostenía, que en la Ciudad de México ante la ausencia del Rey, la soberanía la asumirían los ayuntamientos.

Este hecho es significativo porque bajo el pronunciamiento de soberanía y de autonomía municipal, una clase social poderosa en lo político y en lo económico intentó hacer la independencia en beneficio propio: los Criollos.

Ante esta situación vino la represión consumada por los españoles quienes, capitaneados por Yermo, el 15 de septiembre de 1808 depusieron al Virrey Iturrigaray. Para 1811 Azcárate, Primo de Verdad y Talamantes habían sido llevados a prisión donde encontrarían después la muerte. Sin embargo, el sentimiento de independencia ya había sido sembrado y estos hechos no lograron desterrarlo.

Para 1810 se había iniciado en la Nueva España la guerra de independencia, la cual estuvo encabezada por el criollo Miguel Hidalgo. Mientras tanto, en España se publicaba, el 30 de septiembre de 1812, la Constitución de Cádiz expedida por las Cortes Españolas y que representaban (junto con la Instrucción sobre Provincia de 1813), el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

De el artículo 309 al 323, en dicha Constitución se trataron los asuntos relativos a los municipios donde se ampliaban las atribuciones de los Ayuntamientos; se restauró el sistema de elección popular directa, el de la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año.³

Con esa Constitución se acentuó más el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de la figura del jefe político. "En lo que se refiere a la integración de los ayuntamientos, la Constitución disponía que estos se integrarían con el alcalde o alcaldes, regidores y el síndico procurador, todos presididos por el jefe político donde lo hubiera..."⁴

Este régimen centralizador, que se prolonga a todo lo largo del siglo XIX, adquirió una práctica viciosa, hasta el grado de caracterizarse de antidemocrática, ya que interceptaba las relaciones entre la vida municipal y la autoridad de los gobernadores por su autoridad intermedia colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del virrey.

³ Véase Moisés Pérez Alvirde. Erecciones Municipales, Villas, Ciudades, Anexiones y Segregaciones. Edit.. LII Legislatura del Estado de México, México. 1994, pp. 47-50.

⁴ Mario Olmedo. Citado en México. 75 años de Revolución, Edi., F.C.E. - E.N.E.R.H.R.M., Vol.. III. T.I., México, 1988, pp. 251.

Fernando VII derogó en 1814 esta Constitución. Por su corta duración no se pudieron cumplir totalmente las atribuciones dadas a los municipios.

Durante el período independiente la evolución de la Institución Municipal no tuvo gran relevancia, ya que su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos, sobre todo por la situación por la que atravesó el país apareciendo siempre el municipio en segundo plano.

La Constitución de Apatzingán de 1814 mencionó el régimen municipal únicamente como referencia y sin ninguna innovación. En su capítulo XV, art. 208, nos señala: "que en los pueblos, villas, ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores, repúblicas y H. Ayuntamientos mientras no se adopten otros sistemas; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso consultando con mayor bien la seguridad de los ciudadanos."⁵

En 1820, el propio Fernando VII, jura la Constitución de la Monarquía Española, a partir de esa fecha vuelven a funcionar los ayuntamientos en la Nueva España, iniciándose su etapa formal cuatro años antes del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana con la cual se inicia la existencia de nuestra Nación.⁶

Durante el período del México Independiente, encontramos que ni en el Plan de Iguala, ni en los Tratados de Córdoba se hace referencia especial al municipio. El Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el artículo 109 de la Constitución de Cádiz.

Bajo el imperio de Iturbide, dentro del Reglamento Provisional Político del Imperio, se establecía que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se deberían hacer en los términos señalados estableciendo para tal efecto en el Decreto de la Junta Nacional Instituyente.

En dichos términos se señalaban algunas normas para la organización municipal, como la elección de los miembros del ayuntamiento por parte de los ciudadanos. De acuerdo al tamaño de la población se elegirían al número de funcionarios y finalmente, los ayuntamientos debían proponer a los congresos provisionales las reformas necesarias para satisfacer los gastos públicos.⁷

La persistencia de los conflictos políticos ocasionó que dicho plan ni siquiera llegara a discutirse. A finales de 1822 se publicó un Plan en el que se desconoce a Iturbide y se proclama la República. Así, disuelto el Congreso por Iturbide y vuelto a reunirse después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen federal y convocar a un nuevo constituyente. Una vez reunido el segundo Congreso,

⁵ Rubén Geraldo Venegas. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen de Juicio Político a los Ayuntamientos y sus miembros, Edit., C.E.N.E.M.-Secretaría de Gobernación, México, 1986, pp. 63. Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ México. 75 años de Revolución. Ob. Cit., p. 255.

éste proclamó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley determinaba la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal y, en cuanto a su régimen local, precisó que los Estados de la Federación debían organizar su gobierno y administración interior, pero nada innovador se dijo respecto al municipio.⁸

La actividad municipal no queda regulada en la Constitución Federalista de 1824; los ayuntamientos continuaron regulándose por muchas de las disposiciones que regían desde la Colonia, misma que al no oponerse a la Constitución no fueron derogadas. “El hecho de que ni el Acta Constitutiva Federal de 1824 hicieran referencias a los municipios, se ha tratado de explicar aludiendo al respecto que en ambos documentos hubo por el sistema Federal, de ahí que se considerara como materia del régimen interior de los estados de la regulación del modo en que se habían de operar los municipios”.⁹

En 1836, ya en el período Constitucional Centralista, se promulgó una Constitución a la que se le llamó “Las Siete Leyes”, y que habían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen.

Fue la Sexta Ley Constitucional la que consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos. Para ello dividió el territorio de la República en Departamentos, luego en Distritos y a la vez éstos en Partidos.

Se disponía que los Ayuntamientos “...fueran electos y que existiera donde hubiera capitales de departamento... en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos más de 8,000. Los alcaldes ejercían la función de jueces conciliadores, conocían los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, subordinados a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejales y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos”.¹⁰

Todas estas funciones las podemos encontrar en la citada Ley en los artículos 22 al 26 donde se detalla exhaustivamente el régimen municipal.

En la cúspide de la organización política estaba el Supremo Poder Ejecutivo, quién nombraba a los Gobernadores de cada departamento, quedando sometidos así al poder central.

⁸ Sergio Contreras Cruz, Historia. Teoría y Praxis Municipal, Edit., Instituto Mexiquense de Cultura. México, 1993, pp. 256.

⁹ María del Refugio González. “Debate sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX”, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano Edit., Porrúa, pp. 204.

¹⁰ Rubén Geraldo Venegas, Ob. Cit., pp. 69

Los gobernadores nombraban un prefecto para cada cabecera de partido (en cada distrito) y éste nombraba a un Sub-prefecto para cada cabecera de partido.¹¹

Esta reglamentación habría de ser objeto de la Ley del 20 de marzo de 1837.

A pesar de todas estas características que tenía el municipio aún no podemos mencionar su carácter autónomo debido a que existían funcionarios intermedios que tenían poder político (los prefectos).

Para 1837, se suprimen los ayuntamientos reemplazando a los alcaldes por jueces de paz subordinadas a los prefectos y sub-prefectos donde aparecen los apoderados de los pueblos.¹² Teniendo existencia Constitucional el municipio quedaba aún subordinado políticamente a la figura del sub-prefecto.

En el año de 1843, una Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Ana, expedía una nueva Constitución Centralista a la que se le dio el nombre de "Base de la Organización Política de la República Mexicana". Su artículo 4º se ocupó del régimen municipal estableciendo que en el territorio de la República se dividiría en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

La aportación importante en esta nueva Ley, estaba en que los municipios serían administrados por un ayuntamiento, aunque sometido a las asambleas departamentales que les expedían sus ordenanzas y reglamentos, le aprobaban sus planes y sus presupuestos de gastos municipales.¹³

En 1847, efímeramente se vuelve a restaurar la Constitución Federalista de 1824, los Estados substituyen a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos vuelven a funcionar pero no se suprime a los prefectos.

Para 1856, se dictó la "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas", conocidas como Ley Lerdo y que afectó de alguna forma el patrimonio municipal; disminuyendo los fondos de los mismos. "Esta tendencia a la reducción de la hacienda municipal fue acentuándose y las facultades que antes le correspondían a los ayuntamientos fueron pasando a los jefes políticos"¹⁴

La constitución de 1857 no estableció reglamentación alguna respecto al municipio y se siguieron reservando a los Estados toda la Normatividad correspondiente. "A pesar de la Carta Política del 57, instituyó en su artículo 40, la forma de organización de

¹¹ El Municipio Mexicano, Edit., C.N.E.M. -Secretaría de Gobernación. México, 1985. pp. 110.

¹² *Ibidem*, pp. 111.

¹³ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. 23ª Edición ,Edit., Porrúa, México, 1989. , pp. 149.

¹⁴ María del Refugio González, Ob. Cit., pp. 210.

México basada en una República Representativa, Democrática y Federal, el municipio no fue contemplado más que a excepción como una institución propia del Distrito y Territorios".¹⁵

La organización municipal en la Reforma, a nivel local, no sufrió grandes modificaciones, solamente se recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía de haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía.

Cuando en 1861 el Congreso Mexicano dispuso una moratoria en el pago de los réditos a los empréstitos extranjeros, el país sufrió la intervención armada de los gobiernos franceses, ingleses y españoles.

En 1862, se estableció en México una Monarquía moderada de tipo hereditario, la cual estuvo encabezada por Maximiliano de Habsburgo, representante del gobierno francés. Bajo el Imperio de Máximiliano, el 10 de abril de 1865, se expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" donde el territorio del país quedaba dividido en Departamentos, en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Los departamentos quedaron bajo la administración de los prefectos, a los que se les añadió el título de imperiales, quienes se auxiliaban de un Consejo de Gobierno y cuyas facultades eran judiciales, administrativas y consultivas. Los distritos eran administrados por sub-prefectos y los ayuntamientos estaban presididos por los alcaldes. Para los municipios se estableció la elección de un Consejo Municipal elegido popularmente y de manera directa, se renovaba por la mitad cada año y estaba presidido por el alcalde. De éste Consejo, los regidores eran los electos popularmente, ya que los alcaldes eran nombrados desde la Capital y removidos por el Emperador, cuando no, por los prefectos imperiales de cada departamento.

Los sub-prefectos tenían mucha influencia sobre los municipios de tal forma que los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular sólo disfrutaban de facultades deliberadas y algunas de tipo legislativo (formación de normas sobre arbitrios y ordenanzas).

Para fortalecer la institución municipal, el 1º de noviembre de 1865, se dictó la "Ley sobre Organizaciones de la Hacienda Municipal", con lo cual se fortalecía financieramente el ayuntamiento al otorgarle más capacidad recaudativa, misma que se complementó con la creación de una oficina denominada de "Administración de propios", encargada de administrar los ingresos de los ayuntamientos.¹⁶

En 1867, Benito Juárez restablece el Gobierno en la Capital del país y con ello cobró nuevamente vigencia la Constitución de 1857, volviendo así los municipios a la situación que guardaban hasta antes del Imperio.

¹⁵ Rubén Geraldo Venegas, Ob. Cit. pp. 69.

¹⁶ El Municipio Mexicano, Edit., C.N E.M.- Secretaría de Gobernación México, 1985, pp. 113.

Tanto la reforma como el Imperio, no dejaron de servirse del régimen de las prefecturas que, con el tiempo, se transformaron en el instrumento del centralismo político.

El principio Liberal y su concepción Federalista de libertad hacia los Estados, influyó para que cada uno de ellos se encargara de todo lo concerniente a su régimen anterior.

Sobre este período Tena Ramírez nos señala que: "...las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios, siendo las Constituciones Centralistas y los Gobiernos conservadores quienes se preocuparon por organizarlos y darles vida".¹⁷

¹⁷ La Constitución Federalista de 1857, únicamente los menciona (los municipios) en sus artículos 31 Fracción II, cuando establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del municipio; el artículo 36, Fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando el artículo 72, Fracción IV alude a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios. Felipe Tena Ramírez, Ob. Cit., pp. 149.

2.4 EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCIÓN

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, mismas que recibieron el nombre de partidos, distritos o prefecturas, los cuales estaban a cargo de un Jefe Político que se desempeñaba como delegado del gobierno central y que se encargaba de hacer cumplir las órdenes e instrucciones del gobernador.

En esa época, los municipios existieron con muy limitadas facultades políticas y administrativas; los alcaldes carecían de autoridad frente a la figura del jefe político, quienes exclusivamente obedecían al Gobernador haciendo con ello imposible cualquier asomo de libertad municipal.

Sobre esta situación, la Ley de Organización Municipal que en 1903 se elaboró bajo el gobierno del general Díaz, en sus artículos 60 y 61 menciona que: "...los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en las jurisdicciones de sus respectivas municipalidades , siendo jefes en todos los servicios y estarán subordinados a la figura del Gobernador..."¹

En efecto, los prefectos eran los representantes del centralismo político del porfiriato, se representaron como agentes del gobierno y presidentes natos del ayuntamiento. Esta tendencia centralizadora fue cultivando un sentimiento de inconformidad que marcó la necesidad apremiante de democratización y con ello el cambio de las estructuras políticas porfirianas.

La revolución mexicana comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas, la desaparición del régimen económico y del latifundio; proclamando la libertad municipal. El tema de la autonomía local cobro significado en la lucha revolucionaria.

" La demanda (de autonomía municipal) en contra de la dictadura se venía denunciando en diversos planes revolucionarios como una necesidad urgente. Estos conceptos fueron postulados en sus orígenes dentro del programa del Partido Liberal Mexicano; la misma reclamación se incluía en el programa del Partido Democrático, en el Plan Reyista, en el Plan de la Sierra de Guerrero de 1911, en el Plan del Zapote, en el Pacto de la Empacadora, en el de Milpa Alta y Santa Rosa, en el Plan de Reformas formulado por los zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe".²

¹ Moises Ochoa Campos. "El Municipio, su Evolución Institucional", citado por Sergio Contreras Cruz en Historia, Teoría y Praxis Municipal. Edit. Instituto Mexiquense de Cultura, México, 1993, pp: 262.

Veamos con detalle el contenido de alguno de los programas y planes arriba mencionados.

El Partido Liberal Mexicano, en sus artículos 45 y 46 proclamó la suspensión de los jefes políticos y la reorganización del municipio.

Emiliano Zapata, a través de la *Ley General sobre Libertades Municipales* promulgó, en 1916, a través de 22 artículos reglamentarios la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal diciendo que : "...esta es la primera y mas importante de las instituciones democráticas, toda vez que no hay nada mas natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población para arreglar por si mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y las necesidades de la localidad".³

En el *Pacto de la Empacadora*, proclamado por Pascual Orozco en 1912, dentro de sus artículos 28 y 29 se pronuncia por hacer efectiva la independencia y la autonomía de los ayuntamientos y por suprimir las jefaturas políticas.

El Pacto de Santa Rosa, proclamado el 2 de febrero de 1912 por los grupos zapatistas, en el artículo 4to hace alusión a la elección democrática (a través del sufragio) de las autoridades municipales y un respeto estricto al proceso electoral.

Venustiano Carranza publica en Veracruz, el 16 de diciembre de 1914, un decreto a través del cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1917 y dejar establecido que: "...los Estados de la federación adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrados por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado".⁴

Como se podrá observar, este decreto es el antecedente mas importante del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Por su parte Eulalio Gutiérrez, presidente provisional de los convencionalistas en 1914, expidió, en 1915, un decreto mediante el cual derogó la Ley de Organización Municipal de 1903 promulgada por Díaz, restituyéndole así a los ayuntamientos sus bienes, impuestos y sus rentas de las que disfrutaban antes de la citada ley.

² Sergio Contreras Cruz. Ob. Cit. pp: 41.

³ El Desafío Municipal, Edit. IPNAP-PRI, México, 1982, pp: 187.

⁴ El Municipio Mexicano, Edit. CNEM-SEGOB, México, 1985, pp: 118.

La lucha armada se prolongó hasta el año de 1916. Al triunfo de Carranza, en su calidad de primer jefe del ejército constitucionalista, convocó a un congreso constituyente en la Cd. de Querétaro, en el cual surgió un enconado debate acerca de la figura municipal. El punto mas discutido dentro del Congreso fue el de la autonomía financiera del municipio y junto con este, se tocó también el tema de saber a que autoridad acudir cuando se presentara un conflicto entre el municipio y el gobernador; entre el municipio y el congreso local.

Acerca de la autonomía financiera del municipio, la polémica entre los diputados se debió a la fracción segunda del artículo 115 que hace referencia a la hacienda municipal. La propuesta carrancista establecía que los municipios recaudarían los impuestos pero contribuirían a los gastos públicos del Estado, de acuerdo a los lineamientos correspondientes. Mas aún, se mencionan las figuras de los *Inspectores del Gobierno Central* para recaudar lo que correspondía al Estado y vigilar la contabilidad de los municipios.

Otra propuesta hecha en este congreso acerca de los ingresos del municipio es la que presentaron los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, la cual establecía que desde la misma constitución federal se deberían determinar los ingresos de los municipios.

La primera propuesta, de Carranza, a juicio del jurista Felipe Tena Ramírez era totalmente inadecuada, ya que al dejar en manos de los ayuntamientos municipales la recaudación de todos los impuestos, quedaba la administración del Estado subordinada a la recaudación independiente de cada municipio, situación que se agravaba por el papel que jugarían los "inspectores" del gobierno estatal dentro de los municipios y la competencia que tendría la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos.⁵

La propuesta de los diputados Narváez y Méndez no fue tomada en cuenta aprobándose al final otra (del diputado Ugarte), la cual señalaba que "...los municipios administrarían libremente su hacienda, misma que se formará de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso servirían para atender sus necesidades".⁶

De cualquier forma ninguna no quedaron especificadas en la constitución de 1917 las fuentes impositivas que corresponden a los municipios; por tanto la autonomía financiera y con ella la libertad quedaron a merced de las legislaturas locales y estas del ejecutivo quienes, de acuerdo a su conveniencia política podían aumentar o disminuir los recursos municipales.

⁵ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, 23a Edición, Edit. Porrúa, México, 1989, pp: 145.

⁶ Idib.

Esta misma resolución dejó en total abandono a el municipio frente a la autoridad del ejecutivo del Estado, ni siquiera se mencionó un recurso de amparo directo cuando

alguna autoridad ajena al municipio intentara vulnerar o disminuir sus potestades mediante una ley o mediante actos.

Por lo anteriormente señalado podemos afirmar que al triunfo de la revolución existieron algunos avances en el orden constitucional respecto al municipio, estos fueron: quedó establecido que el municipio estaría administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin encontrar interferencia de ninguna autoridad intermedia entre este y el Estado; asimismo el ayuntamiento fue dotado de personalidad jurídica propia con las cuales se atribuyó facultades legales de manejo autónomo.

De esta manera, el artículo que se refiere a la figura del municipio fue aprobado y redactado en la Asamblea de Querétaro de 1917 de la siguiente forma:

“Artículo 115: Los Estados adoptarán , para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las siguientes bases:

“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 Estado y que, en todo caso, serán las suficientes para atender s las necesidades del municipio, y

“III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo mas de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores , sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y uno suplente.

“Solo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”

Existieron sin embargo mas preceptos dentro de esta constitución que se refirieron en algunos puntos a la figura municipal, por ejemplo; el artículo 5, el 27 fracción VII, el 31 fracción II, el 36, el 123 fracción XXV y el artículo 130 párrafo X.⁷

⁷ Jose Francisco Ruiz Massieu. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. 3era Edición, Edit. Porrúa, México, 1990, pp: 51.

CAPITULO III

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La figura de la institución municipal, dentro de nuestra Constitución Política, quedó plenamente reconocida en el artículo 73 de la Constitución de Querétaro; a diferencia de las otras Constituciones que anteriormente habían regido nuestra vida política como nación (tanto de conservadores como de liberales), en la de 1917 se destacan los siguientes aspectos:

- a).- El reconocimiento a la autoridad local producto de una elección, en donde la única autoridad superior serían los gobiernos estatales.
- b).- A los ayuntamientos se les reconoció la personalidad jurídica a fin de atribuirles facultades legales de manejo autónomo.
- c).- Existió un manejo autónomo de la hacienda municipal por parte de la autoridad local de acuerdo a como lo señalasen las legislaturas de los Estados respectivos.
- d).- El municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Además de la regularización de la vida municipal, en el mismo artículo los Constitucionalistas de Querétaro legislaron algunas de las funciones de las Legislaturas locales y del Ejecutivo del Estado.

La reglamentación de la figura municipal en este artículo, tuvo plena vigencia (en sus puntos esenciales) durante más de 66 años (hasta 1983), misma que a pesar de quererlo transformar en la célula política y administrativa de los gobiernos estatales, quedó estructurado de una manera endeble dentro de la constitución y no alcanzó plenamente los propósitos señalados, ya que en lo económico se le condenó a vivir en lo raquítrico y en lo político quedó a merced del control estricto de los Congresos Locales.

A partir de 1917 el artículo 73 constitucional sufrió una serie de modificaciones y reformas menores; sin embargo a juicio nuestro resulta de gran trascendencia analizar la realizada en 1971 por constituir el antecedente inmediato de los conceptos de suspensión, desaparición y revocación contenidos en la constitución a partir de la reforma de 1983.

De manera general mencionaremos algunas reformas hechas a la normalización de la figura municipal a partir de 1928 cuando se lleva a cabo la primer modificación.¹

El 20 de agosto de 1928, se publicaron enmiendas a la Fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en donde queda suprimida la figura del municipio, tanto en el Distrito Federal como en los demás territorios Federales que aún existían en el país.

El 29 de abril de 1933 se le agregó al párrafo segundo de la fracción I del artículo 73, el principio de *no reelección* dentro del gobierno municipal. Este mismo principio se aplicó a la figura de los gobernadores y diputados locales contemplados en la fracción III del mismo artículo.

El 8 de enero de 1943 se modificó la duración del periodo de mandato de los gobernadores de los estados (de cuatro a seis años), lo cual representó una modificación al artículo 73 ya que en este aún se señalaban algunas de sus funciones.

El 12 de febrero de 1947, fueron reconocidos los derechos ciudadanos de la mujer en las elecciones municipales, y en 1953 a nivel nacional.

El 6 de julio de 1971, se faculta a la Cámara de Diputados para que tenga atribuciones de calificar las elecciones a nivel municipal en los Territorios Federales que aún existían.

El 6 de febrero de 1976, se reformaron las fracciones IV y V del artículo 115 (donde ya quedaban reguladas las funciones de las instituciones municipales), en las cuales se otorgaba al ayuntamiento facultades normativas para resolver los asuntos sobre crecimiento urbano y planificación de las zonas conurbadas.

El 6 de diciembre de 1977 se instauran los cargos de representación proporcional en los ayuntamientos, principio que fue incluido en el párrafo III del artículo 115. Este sistema, en un principio, estuvo orientado a aquellos municipios con densidad de población mayor de trescientos mil habitantes. En 1983, este principio alcanzó a todos los ayuntamientos del país (aún los que no cumplían este requisito).

¹ Acerca de las enmiendas a la Constitución sobre la figura del municipio consúltese a: Ileana Mazariegos Ramos en El Poder del Municipio, Edit. Banobras, México, 1987, pp: 83; Rubén Geraldo Venegas en Régimen Constitucional de los Municipios...Edit. CNEM-SEGOB, México, 1986, pp: 83; José Francisco Ruiz Massieu en Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, 3ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1990, pp: 52.

De todas las modificaciones hechas a los artículos que regularon la vida del municipio en nuestro país, para los fines señalados en el presente trabajo, destaca la realizada en 1971 la cual, a pesar de su corta existencia, constituye el antecedente más próximo a la actual reglamentación de la institución municipal.

Como lo señalamos mas arriba, el 6 de julio de 1971 se publicó una adición constitucional a la fracción Y del artículo 74, en donde se facultaba a la Cámara de Diputados para calificar las elecciones de los ayuntamientos en los territorios federales que aún existían, y además se le concedían atribuciones para poder suspender y sustituir, en su caso, a los miembros de los ayuntamientos y designar sustitutos o incluso, nombrar *juntas municipales* de acuerdo a las respectivas leyes de los territorios.

Aunque esta disposición se refería exclusivamente a los municipios existentes en los territorios federales, por adición a la fracción VIII del artículo 79, esta misma facultad le fue conferida a la Comisión permanente del Congreso de la Unión abarcando por tanto la totalidad de los Estados del país, ya que la suerte del municipio libre, dentro del marco de la Constitución tiene que ser la misma en los estados y en los territorios.²

La facultad concedida a la Cámara de Diputados para poder suspender, destituir y designar a los miembros de los ayuntamientos, o aún a todos en su conjunto, constituía la advertencia de que admitiera desde la constitución que la autoridad municipal pudiera tener un origen diverso al de la elección popular, con lo cual se contravenía el espíritu constitucionalista de los constituyentes de Querétaro para quienes los municipios debería ser administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa sin que existiera autoridad de por medio entre éste y el gobierno del Estado.

Sin embargo, lo que señaló como una facultad concedida a la Cámara de Diputados, no tendría operatividad mientras el Congreso de la Unión no expidiera la respectiva Ley que explicara los procedimientos para su aplicación. La citada Ley nunca se realizó debido a que en octubre de 1974 se suprimieron de la constitución la figura de los territorios federales, por lo cual ya no encontraba campo de aplicación.

² Felipe Tena Ramírez Derecho Constitucional Mexicano, 3ª Edición, Edit., Porrúa, México, 1989, pp: 155.

Sobre esta reforma opina el jurista Tena Ramírez que:

"(la reforma)... en sí misma constituía un ataque a la autonomía de los municipios al reconocer, desde la constitución, a una autoridad que tiene un origen diverso al del principio de elección popular, al del voto del pueblo...la autoridad, al desconocer la voluntad popular, destituyendo un ayuntamiento o alguno de sus munícipes, no procura restituir esos fueron municipales convocando a nuevas elecciones en los casos de la suspensión o de la destitución, sino que son reemplazados por sustitutos designados por una autoridad distinta a la voluntad ciudadana, que en si misma es la fuente primaria y única del municipio libre".³

Con la adición hecha a la base I del artículo 74 de la constitución se mencionó la figura de las *juntas municipales*, organismo nunca imaginado por el constituyente y que a juicio de algunos juristas fue creado para privar al municipio de su autoridad legítima: el ayuntamiento.

Las juntas municipales constituían en si mismas la negación del municipio libre, una violación al sufragio y a la voluntad popular, así como el derecho al autogobierno de las propias comunidades. Sin duda alguna, una afrenta a los constitucionalistas de 1917.

En 1974, al desaparecer la figura de los territorios federales en nuestro país, la reforma constitucional de 1971 deja de tener aplicación (la que nunca se llevó a cabo al no ser convertida en Ley por el Congreso de la Unión), y con ello el municipio recobró sus fueros de tener únicamente existencia a través del sufragio.

En 1983, se publica una importante reforma al artículo 115 constitucional (el cual regulaba la institución municipal en lugar del art. 74); de esta reforma destacaremos solamente algunas de sus aportaciones relevantes y mas adelante iremos realizando algunos comentarios sobre los mismos.

³ Ibid.

1.- Se consagra un *procedimiento uniforme* para los supuestos de suspensión, desaparición o revocación de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista una causa grava, la cual debe estar prevista en la respectiva Ley local.

2.- Para poder aplicar cualquiera de estas medidas, se requiere un *quórum de votación* para dar procedencia al acto, el cual consiste en la aprobación de la iniciativa por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local.

3.- Se señala la *secuencia* conforme a la cual se debe sustituir a los ediles y en su caso a los ayuntamientos.

4.- Se otorga a los ayuntamientos *facultades para que puedan expedir* sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de acuerdo a las bases que establecen las respectivas legislaturas locales.

5.- Se señalan los *servicios públicos mínimos* que los ayuntamientos están obligados a prestar, ya sea por sí mismos o con ayuda de los Estados.

6.- En la totalidad de los municipios se contempla el *principio de representación proporcional* para la integración de su ayuntamiento.

7.- Se determinan con precisión la totalidad de las *fuentes de ingreso* de los municipios.

8.- Se establece que las legislaturas de los Estados regulen las *relaciones de trabajo* entre las propias entidades federativas o los municipios y sus trabajadores, conforme a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución.⁴

⁴ Para saber más acerca de la Reforma de 1983 y sus alcances, consúltese a José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit., Porrúa, México 1983, pp: 235-244. También véase el artículo de Pedro Hernández Gaona "Servicios Públicos Municipales" en La Reforma

Sobre las aportaciones arriba señaladas, podemos observar que el contenido del artículo, se incluyen párrafos a la Base I, los cuales señalan los supuestos de suspensión o revocación del mandato a alguno de los munícipes y la declaración de desaparición y suspensión de ayuntamientos; lo cual constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

En la nueva fracción I, esta señalada de manera clara y terminante la secuencia conforme a la cual se debe sustituir a los ediles, y en su caso a los ayuntamientos, esta es:

1º Entrará en funciones los suplentes.

2º Se convocará a elecciones y,

3º Se Designará un Consejo municipal de entre los vecinos.

Todo estos pasos derivados unos de otros y aplicados según lo señalen las leyes locales.

Con estas adiciones se pretendió superar esa omisión constitucional no prevista en el artículo original, el cual no especificaba la mecánica a seguir para completar o sustituir a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial; sin embargo, como lo veremos mas adelante, el hecho de dejar en manos de los Estados la facultad de legislar sobre la aplicación de estos supuestos limitó con mucho la intención de la reforma.

La reforma en 1983, al artículo 115 de la Constitución, es una transformación de Normatividad sobre la funcionalidad del municipio, una nueva concepción del papel que juega dentro del sistema político y administrativo de los Estados con los que mantiene relaciones de respeto y autonomía.

De esta manera, el artículo 115 después de la reforma de 1983 quedó como sigue: ⁵

Municipal Mexicana; Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Mayo-Agosto de 1986, pp: 751.

⁵ La transcripción de este artículo de la Constitución está tomado de la Obra: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. (Coordinación Editorial de Javier Moreno Padilla), 9ª Edición, Edit., Trillas, México, 1992, pp: 126-130.

" ARTICULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforma a las siguientes bases:

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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados , no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que no hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes , podrán suspender ayuntamientos, declara 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 por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido 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).- Mercado y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- 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 mas 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 le 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 todas las adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

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 conocerán 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. Solo 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 con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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 habitualmente o transitoriamente y;

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."

PARTE II

CAPITULO IV

**SOBRE LA DESAPARICION Y SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS
Y DE LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A
ALGUNO DE SUS MIEMBROS.**

LA DESAPARICION Y SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS Y LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS.

Los antecedentes constitucionales de esta figuras jurídicas y de algunos de los procedimientos señaladas para su aplicación, tal y como actualmente se mencionan en el artículo 115 de la Constitución General de la República, en la Base I, párrafos tercero y cuarto; los encontramos señalados para todo el país únicamente en la constitución centralista de 1836 (Las Leyes Constitucionales de 1836), que especifica en el artículo 7º, fracción VIII, de la Sexta Ley, que es facultad de los Gobernadores:

“...suspender a los ayuntamientos del Departamento, de acuerdo con la Junta Departamental. En caso de que se usen de las atribuciones anteriores darán inmediata cuenta al Gobierno General, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente respecto a la suspensión...”.¹

Sin embargo, es importante anotar que las facultades para desaparecer ayuntamientos, así como algunos de sus procedimientos lo ejecutaban a nivel estatal los Gobernadores de los Estados, de acuerdo a como lo especifican las leyes locales tanto a nivel estatal como a nivel municipal.

En un principio dichas atribuciones se reservaron en exclusiva para los Gobernadores y después también tuvieron participaron los Congresos de cada Entidad.

Las constituciones de Oaxaca, Veracruz, Durango, Sonora y Sinaloa (que en 1825 estos últimos se conocían como el Estado de Occidente), y posteriormente las de Guanajuato, Tlaxcala y Coahuila, mencionaron en sus artículos las atribuciones ya señaladas. Por ejemplo; la Constitución de Colima de 1917, en la fracción XXIV de su artículo 33, mencionaba como una facultad del Congreso la de aprobar o reprobado la suspensión de Ayuntamientos o de sus miembros, y la de los

¹ Cita hecha por Carlos F. Quintana Roldán en: Derecho Municipal, Edit. Porrúa, México, 1995, pp: 362.

miembros de las Juntas Municipales que hubiera acordado el ejecutivo.²

De igual forma podemos señalar la Constitución de Michoacán, promulgada el 5 de febrero de 1918, que en la fracción XIX del artículo 44, establece como una facultad del congreso local la declaratoria de desaparición, suspensión o revocación de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros.

Con estas mismas características, Quintana Roldán señala lo siguiente:

" Otras Entidades Federativas siguieron el ejemplo de Michoacán; tales son los casos de las Constituciones de Coahuila (1918), Chiapas (1921), Baja California Sur (1975) y Quintana Roo (1975); así como algunas Leyes Orgánicas Municipales de los Estado de Guerrero (1956), Hidalgo (1946), Morelos (1936) y Veracruz (1917)."³

Por lo que se refiere a la Revocación de los cargos edilicios, este concepto se introduce como novedoso en la Constitución a partir de la reforma de 1983, toda vez que no se encuentra antecedente alguno en nuestra historia constitucional nivel federal.

El único antecedente del concepto de revocación en alguna norma jurídica del país, la encuentra el jurista Quintana Roldán en la Constitución del Estado de Hidalgo en el artículo 75 (ya sin vigencia), donde se señala:

"...todo grupo de ciudadanos que componga mas del cincuenta por ciento de la población con capacidad municipal electoral, podrá pedir y gestionar la revocación del mandato por medio del referéndum facultativo popular...".⁴

² *Ibidem*, pp: 363.

³ *Ibidem*. pp: 366.

⁴ Carlos F. Quintan Roldán, *Ob. Cit...*, pp: 367.

Como se puede observar, antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución y de la incorporación a nivel federal de los conceptos de suspensión y revocación de ayuntamientos así como de alguno de sus miembros, algunas leyes estatales ya reconocían y aplicaban estas facultades, mismas que en la práctica estaban controladas por el gobernador, quien les daba un manejo político, con lo cual mantenían secuestrada la autonomía municipal y el respeto a las autoridades locales.

En los hechos, el Gobernador suplantó en cada Estado el intervencionismo y el dominio que ejercían en el porfiriato la figura de los Jefes Políticos.

Veamos los comentarios de Miguel de la Madrid que en su obra; "Elementos de Derecho Constitucional", hace sobre este punto:

"En algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios, (los Gobernadores), establecen la institución de la Desaparición de los poderes municipales, rama política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad, y por lo mismo, él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo por consiguiente una verdadera democratización del municipio en nuestro país".⁵

En 1983, al introducir el Congreso de la Unión en la Constitución General de la República, dentro del artículo 115, los conceptos de desaparición, suspensión y revocación, así como su procedimiento de aplicación; se pretendió uniformar para todo el país la práctica que restaurara el orden constitucional en aquellos municipios donde, por causas graves dejase de existir el ayuntamiento, se encontrase incapacitado para cumplir con sus funciones o bien, cuando algún munícipe abandonara su cargo.

⁵ Citado por Felipe Tena Ramírez en Derecho Constitucional Mexicano, 23ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1989, pp: 162.

La ausencia de uniformidad en la legislación sobre este punto, originó que en la práctica los gobernadores, o las legislaturas locales subordinadas a éste, burlaran en muchas ocasiones la voluntad popular destituyendo y sustituyendo a los ayuntamientos y sus miembros y relegando la figura (también electiva) de los munícipes suplentes.⁶

De esta forma, para poder regular estos fenómenos políticos, establecer uniformidad en los criterios para aplicarlos y no actuar fuera del marco del Derecho; se aprobó esta reforma a la constitución que, de acuerdo a lo previsto por el ejecutivo federal, pretendía los siguientes propósitos:

a).- Cada Estado contaría con una Ley que señalaría de una manera clara y precisa los mecanismos y procedimientos para poder restaurar el orden constitucional.

b).- Se sancionaría a quienes no cumplan con estas disposiciones.

c).- Se otorgarían garantías de defensa constitucional al ayuntamiento en su conjunto, así como a sus miembros en lo individual y,

d).- Se evitarían los vacíos de poder".⁷

La propuesta de reforma al artículo 115 constitucional, fue aprobada el 3 de febrero de 1983, modificándose la fracción I, párrafos tercero y cuarto, estableciendo lo siguiente:

⁶ Para conocer mas sobre este aspecto, consúltese a Amador Rodríguez Lozano en: "Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal: los casos de suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de munícipes" de La Reforma Municipal Mexicana. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. año 1, número 2, mayo-agosto de 1986, México, 1986, pp.: 162.

⁷ Puntos que han sido resaltados de la "Comparecencia del Secretario de Gobernación" en José Francisco Ruiz Massieu Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, 3ª Edición. Edit., Porrúa, México, 1990, pp: 163.

Párrafo tercero:

“Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de 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 convenga”.

Párrafo Cuarto:

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediera que entraran 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.”⁸

Tal y como fue aprobada esta reforma a la constitución, generó fuertes debates entre diversos constitucionalistas y especialistas del derecho, algunos de los cuales llegaron a considerar esta reforma como un retroceso y atentado a la autonomía del municipio en lugar de un avance.

Quienes consideraron que la reforma de 1983 había sido un avance jurídico en beneficio del municipio, señalaron que esta reforma adquiriría una relevancia e importancia doble; primero, porque los procedimientos de declaración de desaparición, suspensión y revocación adquirieron la calidad de instituciones defensoras del orden constitucional local, hecho que los juristas llaman: justicia constitucional.

⁸ Las disposiciones constitucionales que aquí se transcriben han sido tomadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con una explicación sencilla para su mejor comprensión, 9ª Edición. Edit. Trillas, México, 1992, pp: 126.

" La Constitución no es un conjunto de normas ideales, sino que, al igual que cualquier otra norma jurídica, cuenta con protección para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos. A este conjunto de instrumentos y procedimientos de protección constitucional se les denomina justicia constitucional o defensa constitucional." ⁹

De esta manera, los procedimientos que regulan la aplicación de los supuestos de suspensión (individual y colectiva), la declaración de desaparición y la revocación se convierten en mecanismos de defensa constitucional que la Ley suprema del país establece como una garantía del cumplimiento de la norma jurídica por parte de los Estados y su estricta observancia.

Segundo, porque dentro del aspecto político la reforma establece a la legislatura de cada Estado, como el único órgano facultado para decidir sobre las medidas y procedimientos a aplicar; exige un quórum calificado para dar procedencia al supuesto; otorga una garantía de audiencia a los ayuntamientos o municipios afectados y establece una clara diferenciación en cuanto a la medida a aplicar. ¹⁰

Otra opinión favorable de la reforma constitucional al artículo 115, es la de Enrique Sánchez Bringas, que al resumir los alcances de esta señala:

"Las bondades de esta parte de la reforma son inobjetables por las siguientes razones: a).- únicamente las legislaturas locales disponen de la facultad de desconocer o suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de los mismos o suspender a alguno de sus miembros sin que el Gobernador del estado pueda en forma inopinada llevar a cabo tales actos; b).- además, la circunstancia de que el acuerdo respectivo debe ser aprobado cuando menos por las dos terceras partes de los

⁹ Amador Rodríguez Lozano, Ob. Cit. pp: 588.

¹⁰ *Ibidem*, pp: 594.

de los integrantes de la legislatura, garantía de que en lo sucesivo el ejercicio de una facultad tan severa sea cuidadosamente ponderado y justificado; c).- el hecho de que la facultad que comentamos sólo pueda ejercitarse por causas graves, previamente establecidas en la ley local, da claridad a la drástica medida; d).- ...la obligación impuesta a las legislaturas de los Estados en el sentido de que habrán de respetar la garantía de audiencia a la que tienen derecho los afectados, en nuestra opinión supone una trascendencia hasta ahora no percibida".¹¹

En el mismo sentido, Carlos F. Quintana Roldán comenta:

" En resumen, la adición aprobada por el constituyente permanente establece varios extremos que son necesarios precisar:

a).- Los procedimientos de suspensión, desaparición o revocación quedan exclusivamente a cargo del congreso local, el que necesita el acuerdo calificado de las dos terceras partes de sus miembros para declarar la procedencia.

b).- Dichas figuras sólo se pueden actualizar por causas graves previstas en su ordenamiento con rango de ley.

c).- Los ayuntamientos, o sus integrantes afectados, tendrán la garantía de audiencia, que implica el procedimiento de pruebas y desahogo de alegatos.

d).- En caso de que se declaren suspendidos o desaparecidos los ayuntamientos, y no sea procedente que entren en funciones los suplentes, el Congreso del Estado procederá a la designación de los vecinos que integrarán los consejos municipales o juntas de administración civil".¹²

¹¹ Enrique Sánchez Bringas, "Reforma Municipal", en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Edit., Porrúa, México, 1987, pp: 37.

¹² Carlos F. Quintana Roldán, Ob. Cit., pp: 380.

Resumiendo; se destacan como avances: que las legislaturas locales sean la instancia legal que dé procedencia a las cuatro medidas aludidas (la suspensión individual y colectiva, la declaración de desaparición y la revocación), la uniformidad en la aplicación de estos criterios a nivel federal; la necesidad de un quórum legal para darle procedencia, la garantía de audiencia y la necesidad de una ley secundaria que contemple los supuestos de procedencia.

Por otro lado, surgieron opiniones de destacados constitucionalistas que no sólo consideraron un retroceso la reforma de 1983, sino que hasta atentatoria a la autonomía política del municipio libre.

Por ejemplo, Felipe Tena Ramírez al abordar "en materia estrictamente constitucional" las adiciones hechas a la Base I del artículo 115 de la Constitución, señala las partes en las cuales se subvierte y de hecho se anula la autonomía política del municipio.

Después de citar que únicamente corresponde a las legislaturas locales la facultad de poder suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros nos explica que:

a).- "...(parece que) la reforma, tal y como ha sido redactada, se refiere exclusivamente a los miembros del ayuntamiento como individuos y no como órgano, con lo cual el derecho de audiencia de los ayuntamientos en sí considerados queda desprotegido; b).- aún si la reforma contemplara ambos principios (el individual y el colectivo), ésta sólo funcionaría cuando la legislatura ejercitara la facultad de suspender ayuntamientos, y no sería el caso al declarar que han desaparecido, ya que sería imposible conceder el derecho de audiencia a un organismo ya inexistente. Con esta disposición se le impide al municipio su facultad de ser oído en defensa y aportar pruebas en su favor".

¹³ Felipe Tena Ramírez, Ob. Cit., pp: 159-160. Los paréntesis son nuestros.

"...el intervencionismo en contra de la autonomía municipal se da a través de la legislatura de cada Estado, órgano estrictamente político que en su actuación se desenvolvería como tal, y no como juzgador imparcial en decisiones estrictamente políticas como es el caso de la declaración de desaparición de ayuntamientos. Además de que es inusual en la práctica de gobierno de los Estados, que la decisión del gobernador se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza de manera omnímoda sobre los presidentes municipales".

" Con esto el origen popular del municipio, y por ende su autonomía, se sustituyen por la sola voluntad de la legislatura, con lo cual (al resultado de esta decisión) puede ser llamado de cualquier forma menos municipio libre".¹³

Otra observación que hace el autor, es la que se refiere a que las legislaturas locales pueden designar de entre los vecinos del lugar, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos, con lo cual queda suprimido el origen popular del municipio el cual es sustituido por individuos que no son elegidos por la propia comunidad.

Por último, se señala que la garantía de audiencia, como defensa de los ayuntamientos, es incompatible con la naturaleza misma del municipio libre, por ser esta una institución que no tolera sumisión jerárquica a otra autoridad política.

También sobre el punto de los límites que tiene esta reforma constitucional, Carlos F. Quintana Roldán comenta que tal y como quedó redactado en el texto constitucional, se establecieron algunos aspectos que han sido causas de vaguedades, imprecisiones y abusos por parte de las leyes locales que van en detrimento de la autonomía política del municipio, a saber:

" a).- La tipificación de las "causas graves" que la ley menciona, debieron (también) estar reguladas por la Constitución Federal y no por las legislaciones estatales.

b).- La legislación estatal, lejos de diferenciar las cuatro figuras aludidas en la constitución, con frecuencia las ha confundido.

c).- Al dejar en manos de la legislatura de cada Estado la tipificación de las causales por las que se da procedencia a las medidas señaladas, se limita la intención constitucional de otorgar uniformidad en la materia, con lo cual se deja sin salvaguarda constitucional la estabilidad y permanencia política de los ayuntamientos.

d).- En el texto constitucional se deben señalar los mecanismos para integrar los consejos municipales o las juntas de administración civil encargadas del gobierno municipal en caso de que este suspendido o de que no exista el ayuntamiento. En la actualidad esta imprecisión ha sido la causa de graves conflictos municipales.

e).- Se debe establecer un procedimiento claro y preciso en el cual deberán entrar en funciones los suplentes".¹⁴

¹⁴ Carlos F. Quintana Roldán, Ob. Cit., pp: 381-382.

CAPITULO V

DE LA SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS, DE LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS; EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO.

LA SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS, LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS; EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO.

La reforma al artículo 115 de la Constitución llevada a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, lejos de establecer uniformidad de criterios a nivel nacional, tuvo diferentes interpretaciones en cada una de las Entidades Federativas.

De acuerdo a Amador Rodríguez Lozano, la interpretación de los conceptos de suspensión, desaparición y revocación se llevó a cabo de tres formas:

a).- Textual.- Donde las leyes locales adoptan íntegramente lo expresado en el artículo 115.

b).- Apegada al espíritu del artículo 115.- Donde la ley local da una redacción diferente a la escrita en la Constitución, pero apegada al propósito de la reforma.

c).- Diferente.- En donde la ley local omite algún concepto del artículo 115 constitucional, o bien éstos no se apegan a lo establecido por el constituyente.¹

En el primer caso se encuentran las legislaciones de los Estados de Baja California Norte, Hidalgo y el Estado de México. Por ejemplo; el quinto párrafo de la Base I del artículo 115 de la Constitución menciona que:

“ En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos”.²

¹ Amador Rodríguez Lozano “ Defensa Constitucional Local y fortalecimiento Político Municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión o revocación de municipales”, en La Reforma Municipal Mexicana. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Año 1, Número 2, Mayo-Agosto de 1986, México, 1986.

² Párrafo tomado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Ob. Cit., pp: 126.

Este párrafo que tuvo una interpretación prácticamente literal dentro del artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México el cual menciona que:

“ En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Ejecutivo del Estado propondrá a la legislatura la designación, de entre los vecinos, de un Consejo Municipal que concluirá el periodo respectivo”.³

En el punto en el que el artículo 115 hace mención de los munícipes suplentes, se especifica que “Si alguno de los miembros (del ayuntamiento) dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley local”.⁴

Nuevamente, para el caso del Estado de México, el 4º párrafo del artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal señala que:

“ Para cubrir las faltas absolutas de los miembros de los ayuntamientos serán llamados los suplentes respectivos. Si faltase también el suplente para cubrir la vacante que corresponda, la legislatura, a propuesta del Ejecutivo, designará a los sustitutos”.⁵

Con estos ejemplos se podrá observar que, para el caso del Estado de México, además de darle una interpretación virtualmente literal a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución, se le otorgaron amplias facultades y prerrogativas al Ejecutivo Estatal para que poder aplicar los supuestos señalados en la Ley; con lo cual, a nuestro juicio se constituye una limitante para los propósitos de la reforma de 1983,

³ Gobierno del Estado de México, “ Ley Orgánica del Estado de México” en Prontuario de Legislación Fiscal 1996, Secretaria de Finanzas y Planeación, Toluca, México, 1996, pp: 82.

⁴ Constitución Política de losOb. Cit., pp: 126.

⁵ Gobierno del Estado de México, “ Ley Orgánica Municipal...” Ob. Cit., pp: 88.

ya que la legislatura local actuará para restablecer el orden jurídico solamente a iniciativa del Gobernador.

Estas atribuciones otorgadas al Gobernador sobre la aplicación de los supuestos del artículo 115, son solamente parte de la supremacía y el control que existe del poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado.

En el artículo 77, capítulo tercero, segunda sección, fracción XXXII, de la Constitución Política del Estado de México nos señala las obligaciones (atribuciones) que tiene el Gobernador de nombrar a las autoridades municipales sustitutas. Es obligación del Gobernador;

“ Proponer a la legislatura del Estado la designación de Ayuntamientos Provisionales, Consejos Municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en la Ley Orgánica respectiva”.⁶

Otra interpretación de lo dispuesto en el cuarto párrafo, de la base I, del artículo 115 de la Constitución es la siguiente. La legislación Federal señala:

“ Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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”⁷

Párrafo al cual la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos 42 y 43 interpretó de la siguiente forma:

⁶ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, publicada en la Gaceta de Gobierno el día Lunes 27 de febrero de 1995, Número 41, Toluca de Lerdo, México

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Ob. Cit., 126.

“ La legislatura , por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando (estos) hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan (...)”.⁸

Interpretación literal de lo dispuesto en la legislación federal, con lo cual queda reconocido, también a nivel estatal que: a).- La Legislatura local es la única instancia política con facultades para poder aplicar los supuestos señalados, b).- Es necesario el requisito de Quórum Calificado del Congreso para proceder a dichos supuestos y c).- la garantía de audiencia es una garantía para quienes resulten afectados por la aplicación de los supuestos.

A cerca de las “Causas Graves” que las leyes locales deben establecer para dar procedencia a las medidas de suspensión, desaparición y revocación de mandato, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 44, 45 y 46 previno que;

Para el caso de la *suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus miembros* se consideran como causas graves que ameritan su aplicación:

- Art. 44.** “ 1.- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados;
2.- Retener o invertir para fines distintos a los autorizados , los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;
3.- Dejar de integrar los Consejos de Participación Ciudadana municipal o de convocar a la elección de las autoridades auxiliares previstas en esta Ley;
4.- Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley ”.

⁸ “ Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, Ob. Cit. pp: 88.

A cerca de la *Declaración de Desaparición de Ayuntamientos* son consideradas causas graves y suficientes para aplicar esta medida:

- Art. 45.** " 1.- Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;
- 2.- Violar la Constitución Política del Estado o las Leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la sociedad;
- 3.- Violar las garantías individuales o los derechos humanos, los planes, programas o presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al Municipio;
- 4.- Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la Ley, que afecten substancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de los servicios públicos o la función administrativa municipal;
- 5.- Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;
- 6.- La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones ".

Sobre la *revocación del mandato* a alguno de los miembros de los ayuntamientos, se considera como causas graves y suficientes las siguientes faltas:

- Art. 46.** " 1.- Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda municipal, por el indebido manejo de sus recursos;

- 2.- Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales y sociales, y a la libertad del sufragio;
- 3.- Infringir la constitución política y los ordenamientos legales locales, que causen perjuicio real al Estado, al Municipio o a la colectividad;
- 4.- Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio o los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;
- 5.- Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;
- 6.- Usurpar funciones y atribuciones públicas;
- 7.- Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- 8.- Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;
- 9.- realizar cualquier acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio ".⁹

Tal y como lo señala el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de que es una obligación del gobernador proponer a la legislatura local la designación de los cuerpos edilicios que sustituyan en funciones a la autoridad municipal; de la misma forma la Ley Orgánica Municipal del Estado, establece que las "causas graves" arriba señaladas solamente tienen procedencia en el momento

⁹ Ibidem, pp: 89.

en que sean del conocimiento del Ejecutivo Estatal y este a su vez solicite su aplicación a la legislatura local.

“ Cuando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de alguna o algunas de las situaciones previstas en los preceptos de este capítulo, solicitará a la legislatura local la suspensión de los ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y, en su caso, la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros; y dictará las medidas que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz, y la tranquilidad social en el municipio que corresponda ”. ¹⁰

Con estas disposiciones en la ley, es innegable que la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución, encuentra en el Estado de México límites para el logro de sus objetivos: establecer un procedimiento uniforme en todo el país para aplicar estas trascendentales medidas y que ésta facultad deje de estar sometida a la voluntad del Gobernador del Estado.

La legislatura estatal es quien finalmente aprueba o desaprueba los procedimientos y los supuestos aplicar en caso de que exista alguna causa grave de las ya señaladas; sin embargo, veamos los límites de sus actuaciones. El artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fracción XVI, segunda sección, señala como facultades y obligaciones de la Legislatura:

“ Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponda en términos de la presente Constitución:”

“Fracción XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno de sus

¹⁰ Ibid.

¹¹ “Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México”, Gaceta de Gobierno, Edit. Gobierno del Estado de México, Número 54, 15 de Septiembre de 1995, Toluca, México.

miembros por cualquiera de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando se haya substanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan ”.

“ **Fracción XXIX.** Designar a propuesta del Ejecutivo de entre los ciudadanos vecinos de los municipios que correspondan, a los ayuntamientos provisionales, a los Consejos Municipales y a los integrantes de los mismos que deban cumplir los periodos respectivos en los casos que la Ley Orgánica Municipal lo determine “. ¹¹

Otro de los objetivos señalados con la reforma de 1983 al artículo 115, era que las leyes locales, además de establecer la causas que motivaran la aplicación de los supuestos, establecerían de manera clara los mecanismos y procedimientos a seguir para cada caso.

En el Estado de México la Constitución Política local cumplió con la señalado al establecer de manera específica, los procedimientos a seguir para la aplicación de las medidas.

Sobre el procedimiento a seguir en caso de la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros, establece que:

“ Art. 103. Para los casos de suspensión de ayuntamientos, declara que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros se integrará la Comisión de Instrucción y Dictamen”.

“ Art. 104. La Comisión de Instrucción y Dictamen se integrará por ocho diputados que serán dos de la Gran Comisión, los presidentes de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Administración de Justicia, Gobernación, Procuración de

Justicia, un Diputado de la primera minoría y uno de la segunda a propuesta de las fracciones legislativas respectivas ”.

“ Art. 105. La Comisión de Instrucción y Dictamen substanciará el procedimiento conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y su Reglamento ”.

Al respecto, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México en su capítulo X señala:

“ **Art. 123:** El procedimiento para la suspensión de ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, se sujetará a las disposiciones de este capítulo ”.

“ **Art. 125:** Presentada ante la Legislatura la solicitud respectiva, se turnará a la Comisión de Instrucción y Dictamen para la substanciación del procedimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

I.- Recibido el expediente, la Comisión de Instrucción y Dictamen ordenará la notificación personal de la instauración del procedimiento al ayuntamiento o a los miembros a quienes se les imputen causas graves previstas en la Ley Orgánica Municipal corriéndoles traslado de la solicitud respectiva, asimismo hará de su conocimiento el derecho que tienen lo que a su derecho convenga y a rendir las pruebas, citándolos para ambos efectos en una fecha y hora determinada en una audiencia que se llevará a cabo después de cinco y antes de quince días, a partir de la notificación;

II.- En la audiencia a que se refiere la fracción anterior, la Comisión ordenará la admisión de las pruebas que se relacionen con el asunto planteado y se desahogarán en la misma fecha, quedando a cargo de

¹² Ibid.

los oferentes sus presentación; de ser necesario, la audiencia se prolongará por el tiempo que se requiera para el desahogo de todas las pruebas admitidas, pasando a la etapa de alegatos, los que podrán formularse verbalmente o por escrito;

III.- Los implicados tendrán el derecho a estar asistidos por un defensor en todo el procedimiento. En caso de que los interesados no acudan a la primera audiencia se tendrá por precluido su derecho y por presuntivamente ciertos los hechos que motiven las causas graves imputadas.

IV.- Celebrada la audiencia, deberá de emitirse en su caso el dictamen respectivo que será sometido a la consideración de la asamblea; si el dictamen considera procedente la solicitud, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura para declarar en su caso la suspensión, desaparición o revocación correspondiente.

La solución que se emita será definitiva e inatacable, la que se notificará a los interesados y será publicada en la Gaceta de Gobierno ".¹²

De esta manera, queda especificado el procedimiento y los mecanismos a seguir por parte del Legislativo del Estado para aplicar los supuestos señalados en la Constitución Federal; es de hacerse notar sin embargo, que el artículo anterior previene que sea la Comisión Instructora, una vez agotada la instrucción del procedimiento, la que formule conclusiones y emita la resolución definitiva para ser aprobada o rechazada por la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados; sin embargo esto aún resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución que prescribe que será el

Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes quien resuelva lo procedente.¹³

Aún cuando el reglamento del Poder legislativo establece que la Comisión de Instrucción y Dictamen emitirá un Dictamen para ser sometido a consideración de la asamblea para que esta conozca y resuelva si es procedente la solicitud requerida, existe una confusión sobre las atribuciones que dicha Comisión ejerce; por lo tanto proponemos que en el reglamento respectivo quede plenamente establecido que en el Dictamen que emite la Comisión no se reconocerá la culpabilidad ni la medida aplicar al ayuntamiento o al munícipe sometido a proceso por alguna de las causas señaladas, ya que estas son atribuciones que únicamente corresponden al pleno del Congreso local.

De esta manera podemos observar que en términos generales, la reforma hecha al artículo 115 de la Constitución en 1983 tuvo una interpretación en el Estado de México lo mas fiel posible a lo señalado en la Carta Magna.

En el Estado, al igual que el resto de la Federación quedaron establecidos los principios y los procedimientos que deben ser aplicados en el caso de que por alguna "causa grave" no exista la autoridad municipal o bien que esta se encuentre imposibilitada para ejercer eficientemente sus funciones.

Existen, además de los artículos ya analizados en este trabajo, disposiciones en la Constitución del Estado de México que también regulan la ausencia de la autoridad municipal, pero por causas no previstas en el artículo 115. Por ejemplo; a).- Si por alguna razón, el día de la toma de protesta el ayuntamiento no se integra con la mayoría de sus miembros; b).- Si después de instalado (el ayuntamiento) no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal y, c).- Cuando las elecciones de un ayuntamiento hayan sido declaradas nulas.¹⁴

También en estos casos, el Ejecutivo Estatal cuenta con amplias facultades para restaurar el orden constitucional. La legislatura local

¹³ Para un análisis mas completo a cerca del procedimiento instalado por las Legislaturas locales para dar procedencia a los supuestos señalados en la Constitución Federal, consúltese a: Amador Rodríguez Lozano, Ob. Cit., pp: 608.

¹⁴ Estos supuestos estan contemplados en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica Municipal, Ob. Cit. pp: 88-89.

de hecho se convierte en una fuente legitimadora de las resoluciones que toma el Ejecutivo.

Por tener también este último punto referencia con el objeto de estudio del presente trabajo, nos permitidos hacer algunos comentarios al respecto, los cuales se incluyen como parte de las conclusiones de la investigación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Señalamos en la introducción de la presente investigación, que nuestro análisis era un estudio general sobre el municipio y, de manera mas específica, de la Base I del artículo 115 de la Constitución. A partir de este punto, nos abocamos a estudiar la interpretación que se dió en la Legislación del Estado de México a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Lo hasta ahora analizado nos permite llegar a las siguientes conclusiones.

La interpretación que se dio en el Estado de México, a los conceptos contenidos en la Base I del artículo 115 de la Constitución, los encontramos señalados en las siguientes leyes y reglamentos:

- A).- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en los artículos 77, fracción XXXII y 61, fracciones XVI, XXVIII y XXXIX.
- B).- La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México; artículos 103, 104 y 105.
- C).- El Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México; artículos 123 y 124.
- D).- La Ley Orgánica Municipal; artículos 24, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47.

Además de que en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica Municipal, se contempla también un mecanismo para los casos en los que tampoco exista la autoridad municipal y que no se encuentran mencionados en el artículo 115 de la Constitución.

Estos artículos se refieren a la Integración e Instalación de ayuntamientos si se da el caso, por ejemplo de que en el día de la toma de protesta, el ayuntamiento no se pueda integrar con la mayoría de sus miembros; o si después de haberse instalado, no hubiera el número suficiente de miembros para formar mayoría legal y, cuando por alguna causa, las elecciones en un municipio hayan sido declaradas nulas.

Todas ellas también están relacionadas a la ausencia de la autoridad municipal, al igual que lo hacen los conceptos del artículo 115 de la Constitución Federal. Como ellos, se señalan los procedimientos y las medidas que se deben aplicar para restaurar el orden constitucional.

Art. 21.- Si el día de la toma de protesta no se integra el ayuntamiento con la mayoría de sus miembros, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para su instalación en un plazo no mayor de tres días; de no ser esto posible, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, designará, a propuesta del ejecutivo, a los miembros ausentes o faltantes necesarios para integrar un ayuntamiento. Entre tanto, el Gobernador del estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el Municipio; y de estimarlo necesario, designará una Junta Municipal que se encargue de la administración del Municipio, hasta en tanto se nombre a los nuevos miembros ".¹

Tal y como aparece redactado este artículo, a juicio nuestro, constituye un agravio al espíritu constitucionalista del artículo 115 y a las leyes locales, debido a que la ausencia de autoridad se resuelve con un acto impositivo y violatorio de la voluntad y el sufragio popular.

Nuestra propuesta en este sentido, es que se amplíen las facultades de los Congresos Locales para que éstos puedan designar a la autoridad municipal en todos aquellos casos en los que se presente una ausencia o inexistencia de ésta. Asimismo, que se limiten las atribuciones del Ejecutivo Estatal para restaurar a los munícipes cualquiera que sea el caso.

En este artículo también se nombra a las Juntas Municipales como una opción de gobierno temporal, que entran en funciones en tanto se nombra a los nuevos integrantes del ayuntamiento. Figura atentatoria no solo a la voluntad popular, sino también al municipio como institución por privarlo de su ayuntamiento.

¹ "Ley Orgánica Municipal del Estado de México" en Prontuario de Legislación Fiscal 1996, Edit., Secretaría de Finanzas y Planeación, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1996, pp: 82.

En este procedimiento se deja de lado la participación de los suplentes y tampoco se menciona si la sustitución es interina si se trata de un caso colectivo o definitiva si es un asunto individual.

El artículo 22 de la Ley Orgánica Municipal señala que:

" Cuando después de instalado un ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, el presidente municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que este proponga a la legislatura local o a la Diputación Permanente, la designación de los miembros sustitutos ".²

Este artículo incurre en el error de otorgar igualdad de facultades al pleno de la Legislatura local y a la Diputación Permanente, la cual solamente es una representatividad de la Cámara.

Hay que recordar que la Constitución Federal previó que la sustitución de autoridades era de una importancia tal, que para proceder a aplicar algún supuesto de los señalados en el artículo 115, era necesario que la medida fuera aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, por lo que en ningún momento esta hace mención de que las atribuciones también las pueda ejercer la Diputación Permanente.

Por otro lado, tampoco aquí se mencionó la figura de los munícipes suplentes quienes, de acuerdo a la Constitución Federal, deberían ser los primeros en ser convocados en caso de una ausencia de la autoridad municipal.

Artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal:

" Cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de algún ayuntamiento, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura o a la Diputación

² Ibidem, pp: 82.

³ Ibid.

Permanente, la designación de un ayuntamiento provisional, que actuará hasta que entre en funciones el ayuntamiento electo.”.³

La figura del “Ayuntamiento provisional” no está mencionada en el artículo 115 de la Constitución Federal y en ningún otro de ésta; por lo tanto no existe antecedente alguno que nos informe a cerca de sus atribuciones y facultades. Por el contrario, menciona que en caso de sustituir totalmente a los integrantes de un ayuntamiento se nombrará un Consejo Municipal.

Tanto la figura de las “Juntas Municipales” como la de los “Ayuntamientos Provisionales”, no tienen antecedente en la Constitución Federal, y ahora al ser mencionadas en la legislación del Estado de México el único antecedente que podemos señalar de su origen es que la Junta Municipal es designada por el Ejecutivo, y el Ayuntamiento Provisional es una atribución que corresponde a la Legislatura del Estado así como a la Diputación Permanente.

Artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal:

“ En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, o por ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura, la designación de entre los vecinos, de un Consejo Municipal que concluirá el periodo respectivo ”.⁴

En este artículo nos damos cuenta de que existe una confusión en la legislación local, a cerca de los criterios y las medidas a aplicar en caso de llegar a sustituir a alguna autoridad municipal; o se designan los sustitutos de acuerdo a como lo señala el artículo 21 y 22 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, o se nombra un Consejo Municipal tal y como también lo establece el mismo artículo.

⁴ Ibid.

Artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal:

“ Los Ayuntamientos Provisionales, las Juntas y Consejos Municipales se instalarán con las formalidades y los procedimientos previstos en esta Ley, y tendrán las atribuciones que la Ley le confiere a los ayuntamientos constitucionales de elección popular “. ⁵

El Ayuntamiento Provisional es una figura designada por la Legislatura local o por la Diputación Permanente, para su conformación no se especifica quienes la integran y si estos deben ser ciudadanos del municipio y tampoco se menciona el número de sus integrantes. La Junta Municipal es nombrada por el Ejecutivo Estatal y se encarga temporalmente de la administración de un municipio.

En este artículo se menciona que ambas figuras, tanto las Juntas Municipales como los Ayuntamientos Provisionales, gozan de las mismas facultades que un ayuntamiento constitucionalmente electo, lo cual es contrario a lo señalado por la ley cuando menciona que; “ Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado “. ⁶

Constitucionalmente en el Estado de México se reconoce y se acepta que el ayuntamiento de un municipio puede tener un origen distinto al del sufragio y a la voluntad popular. Todavía mas claro:

“ Para los efectos de este reglamento se entenderá por Constitución a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; por Ley a la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y por Ayuntamiento al órgano de gobierno municipal electo popularmente o *designado por la Legislatura* “. ⁷

⁵ Ibid.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit., pp: 126.

⁷ “ Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México “, Ob. Cit.

De esta manera, podemos observar que para el caso del Estado de México, existen tres organismos que se encargan de administrar a un ayuntamiento cuando exista, por alguna causa, ausencia de la autoridad municipal, mismas que tienen como origen común no ser producto del voto o de la preferencia ciudadana;

A).- **La Junta Municipal:** Que administra temporalmente al municipio en tanto se nombra a los nuevos integrantes del ayuntamiento, si es el caso de que en el día de la toma de protesta, éste no se llega a integrar con la mayoría de sus integrantes.

B).- **El Ayuntamiento Provisional:** En el supuesto caso de que las elecciones en un municipio se declaren nulas o no se verifiquen.

C).- **El Consejo Municipal:** Para el caso de que se declare desaparecido un ayuntamiento, o bien porque exista ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Es claro percibir, después del análisis de estos artículos (tanto de la Constitución Federal como de la Estatal) que para llevar a cabo la sustitución de algún munícipe, ya sea de manera individual o de forma colectiva, no se recurre a la participación de la ciudadanía nuevamente, y tampoco se procura restaurar la voluntad popular expresada en una elección convocando a nuevas elecciones. Por el contrario, la restauración del orden constitucional queda en manos de un órgano político (la Legislatura Local que actúa siempre a iniciativa del Ejecutivo).

Por otro lado, mencionaremos que en el artículo 115 de la Constitución Federal queda señalado que corresponderá a las legislaturas de los Estados especificar cuales serán las "causas graves" que ameritaran la aplicación de los supuestos de desaparición, suspensión y revocación.

En el último capítulo de este trabajo, quedaron señaladas cuales eran las causales que se consideraron en la Constitución Estatal; sin embargo, algunas de ellas se aplican para sancionar a los munícipes en lo individual como en lo colectivo. Por ejemplo; en el caso de la suspensión de un ayuntamiento o de alguno de sus miembros, se aplican las mismas causales, las cuales adquieren un carácter eminentemente sancionador para quienes transgredan o alteren el régimen en lo político, administrativo o jurídico.

En el artículo 45 de la Constitución del Estado, que se refiere a las causas que motivan a la Legislatura a declarar desaparecido un ayuntamiento, éstas se parecen mucho sino es que son las mismas, a las señaladas en el artículo anterior y que se refieren a la suspensión del ayuntamiento o de alguno de sus miembros; lo cual es hasta contrario a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que la declaratoria de desaparición de ayuntamiento es un acto declarativo, donde se constata una situación que de hecho impide la marcha normal de un ayuntamiento para ejercer las funciones asignadas; por lo tanto no es una medida sancionadora como lo representa el acto de la suspensión.

El artículo 46 de la legislación local, establece las causas por las cuales se puede revocar el mandato a los miembros de un ayuntamiento; sin embargo no define los alcances de esta medida ni tampoco establece diferencia alguna con el concepto de suspensión. En nuestra opinión, se debería establecer en este artículo lo siguiente: que la revocación es una medida de tipo determinante y definitiva y que la suspensión puede ser definitiva pero también temporal.

Con la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución, se buscó uniformar en todo el país los procedimientos y los mecanismos que garantizaran la restauración del orden constitucional en el caso de que exista, por alguna causa, ausencia de la autoridad municipal quitándole así el manejo discrecional de esta facultad a los Gobernadores de los Estados.

La reforma también pretendió orientar a las autoridades municipales que ocupen cargos de elección popular, a cerca de las acciones que son punibles o castigables para éstas valoraran su práctica.

Sin embargo, los propósitos establecidos quedaron limitados. Cada Estado estableció sus propias causales para darle procedencia a los supuestos, e incluso en algunos Estados no aplicaron los conceptos del artículo 115.⁸ Por tanto, consideramos un error que a nivel federal no hayan quedado señalados también estas causas de procedencia.

Tampoco queda claro, ni a nivel estatal ni federal, cual es el procedimiento a través del cual los suplentes de los munícipes pueden asumir la titularidad de los cargos, en los casos en que los titulares

⁸ Sobre este punto consúltese a Amador Rodríguez Lozano en "Defensa Constitucional Local y...", Ob. Cit., pp: 603.

dejasen de desempeñar sus funciones; ya que en la práctica rara vez entran en funciones además de que su posición a menudo es ocupada por algún personaje propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo. De esta manera, también se desconoce el mandato popular ya que la ciudadanía al tiempo que vota por los titulares elige a sus suplentes a quienes considera una alternativa real de autoridad.

La posibilidad de realizar, en el Estado de México, nuevas elecciones o elecciones extraordinarias, queda limitada cuando se declara nula una elección en algún municipio, pero nunca cuando se presente alguno de los supuestos de declaración de desaparición, suspensión o revocación, lo cual también limita la participación ciudadana para restaurar el orden jurídico.

De esta forma, podemos observar que la posibilidad de recurrir a la consulta ciudadana para restaurar la autoridad en algún municipio, en el caso de el Congreso local declare o constate la falta de ésta, es nula o casi no existe. Sugerimos por tanto, para aliviar un poco esta situación, que antes de que el Congreso proceda aplicar alguno de los supuestos mencionados en la legislación federal e incluso en la estatal se lleve a cabo una consulta ciudadana sobre las sanciones a aplicar, por medio del referéndum o de un plebiscito, para que sea ésta la que por mayoría ratifique o deseche lo propuesto.

Por último, concluimos también que de los supuestos señalados en ambas legislaciones a cerca de la ausencia, por cualquier causa, de la autoridad municipal, los supuestos se puedan ejercer a iniciativa de las ciudadanía y no únicamente por el poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Historia de México, Editorial Jus, México, 1970.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión, 9ª Edición, Coordinación Editorial de Javier Moreno Padilla, Editorial Trillas, México, 1992.

CONTRERAS CRUZ, Sergio. Historia, Teoría y Praxis Municipal. Editorial Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, México, 1993.

CORIA CABRERA, Alejandro. Organización y funcionamiento de un Municipio tipo en el Estado de Morelos. Cautla (tesis), Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1975.

El Desafío Municipal, Editorial INAP-PRI, México, 1982.

GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen de Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros (Premio Estudios municipales 1986), Editorial CNEM-SEGOB, México, 1986.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona la del 31 de Octubre de 1917", Gaceta de Gobierno, Núm., 41, 27 de febrero de 1995, Toluca, México, 1995.

" Ley Orgánica Municipal del Gobierno del Estado de México", en Prontuario de Legislación Fiscal 1996, Editada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, Toluca, México, 1996.

" Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México", en Gaceta del Gobierno, Núm., 54, 15 de Septiembre de 1995, Toluca, México, 1995.

GONZÁLEZ, María del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987.

GONZÁLEZ, Manuel Del Río. Compendio de derecho Administrativo, Editorial Cárdenas Editor, México, 1987.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro. "Servicios Públicos Municipales" en La Reforma Municipal Mexicana, Editorial Cuadernos del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, Núm. Mayo-Agosto de 1986, México, 1986.

MAZARIEGOS RAMOS, Ileana. El Poder del Municipio, Editorial Banobras, México, 1987.

MORENO E., Roberto. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de dos Mundos, Editorial Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1992.

El Municipio Mexicano. Editorial IEPES-SEGOB (4ª Reunión), México, 1985.

México: 75 Años de Revolución, Editorial FCE-INEHRM, Tomo 1, Vol., III, México, 1988.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1968.

La Reforma Municipal, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

PEREZ ALVIRDE, Moisés. Erecciones Municipales, Villas, Ciudades, Anexiones y Segregaciones, Editorial LII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, México, 1994.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1995.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. "Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipales", en La Reforma Municipal Mexicana, Editado en Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Año 1, Núm., 2, Mayo-Agosto de 1986, México, 1986.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

"El Nuevo Artículo 115", en El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "La Reforma Municipal" en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 23ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.