

881209

4  
2oj

# UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



VINCE IN BONO MALUM

## DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS Y EN LOS MUNICIPIOS

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**MANUEL ANDRES CARRERA BAÑOS**  
MEXICO, D. F. 1988

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

INTRODUCCION.	PAGINA.
<b>CAPITULO I. MARCO TEORICO ACERCA DE LA FEDERACION.</b>	<b>1</b>
1.1. Seis teoricos de la federación citados por el Dr. Jorge Carpizo.	2
1.2. Elementos fundamentales del estado federal y tipos de federalismo.	8
1.3. Regulación constitucional del sistema federal	14
1.4. Situación de facto que las entidades federativas y el municipio guardan respecto de la federación.	15
<b>CAPITULO II. EL ARTICULO 76, FRACCION V CONSTITUCIONAL.</b>	
2.1. Razones por las cuales se incluyo la Fraccion V, en el artículo 76 constitucional.	20
<b>CAPITULO III. LA DESAPARICION DE PODERES.</b>	
3.1. La declaración de desaparición de los poderes - constitucionales de un Estado.	32
3.2. Distinción entre los efectos declarativos y efectos constitutivos, provocados por la desaparición de los Poderes Constitucionales de un Estado.	37
3.3. Intervención de la Comisión permanente.	38
3.4. Diferentes prácticas violatorias de la Fraccion V del artículo 76 Constitucional.	43

**CAPITULO IV. EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL SENADO PARA  
DECRETAR LA DESAPARICION DE PODERES EN LOS-  
ESTADOS, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA CONS-  
TITUCION DE 1917.**

4.1. Tabla histórica de los casos de desaparición de poderes. Incluye las solicitudes frustradas y las declaraciones insubsistentes.	50
4.2. Por su dimensión territorial.	53
4.3. Por su fortaleza económica y densidad de población.	56
4.4. Por la incidencia de casos en un mismo estado.	60
4.5. Cuadro de asimilación de la experiencia interventora-federal en la desaparición de poderes.	64

**CAPITULO V. LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 76, FRAC-  
CION V, DE LA CONSTITUCION.**

5.1. La exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo.	70
5.2. Dictamen de la camara de senadores.	72
5.3. Debates de la camara de diputados.	73
5.4. La Ley reglamentaria de la Fracción V, del artículo 76 Constitucional.	74
5.5. La Fracción VI del artículo 76 Constitucional.	87
5.6. La garantía federal.	89
5.7. La suspensión de garantías.	90
5.8. El procedimiento investigador.	93

**CAPITULO VI. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION.** 96

6.1. Los conflictos constitucionales.	97
6.2. El amparo soberania.	99

## CAPITULO VII. LA DESAPARICION DE PODERES MUNICIPALES.

7.1. Concepto de municipio.	106
7.2. Modalidades del Gobierno Municipal.	108
7.3. Los poderes municipales.	109
7.3.1 El ayuntamiento.	111
7.3.2 El presidente municipal.	115
7.3.3 El sindico municipal.	117
7.3.4 El regidor municipal.	117
7.4. La desaparición de poderes.	118

## CAPITULO VIII. EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA MUNICIPAL.

8.1. Los pronunciamientos del Lic. Miguel de la Madrid - Hurtado, como candidato a la Presidencia de la presidencia de la República por el partido Revolucionario Institucional.	127
8.2. Mensaje de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 1o. de Diciembre de 1982.	137
8.3. Análisis de la iniciativa de Reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.	138
8.4. El proceso Legislativo de la iniciativa Presidencial del artículo 115 Constitucional, en el H. Congreso de la Unión.	151
a) En la H. Camara de Senadores de la República	
1. Dictamen.	
2. Debate.	
b) En la H. Camara de Diputados	
1. Dictamen.	
2. Debate	
3. Las tesis sustentadas de los partidos políticos, en la H. Camara de Diputados.	

**PAGINA.**

<b>8.5. Análisis de las 10 Fracciones que comprende el artículo 115 Constitucional, publicado en el diario oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.</b>	<b>217</b>
<b>8.6 Las Constituciones estatales y las Leyes orgánicas municipales.</b>	<b>256</b>

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## C A P I T U L O . I

### MARCO TEORICO ACERCA DE LA FEDERACION

Antes de entrar en materia a manera de crear un contexto que defina el marco general, en el que se actualizan las facultades que al Senado otorga el precepto 76, fracción V de la Constitución General de la República y que se refieren a la Declaración de Desaparición de Poderes de un Estado y a la Designación de un Gobernador Provisional; facultad ésta última que también le es otorgada a la Comisión Permanente, conviene describir aunque sea someramente la forma de un Estado y de Gobierno que denominamos República Federal, que adopta el Estado Mexicano, sobre todo considerando que desde una doble perspectiva; la Histórica y la Técnica Jurídico-Política, se ha procurado que se constituya en un avance.

Históricamente porque no hay duda de que la lucha por hacer prevalecer la República Federal ha sido extraordinariamente aguda, primero para vencer una forma de Estado y de Gobierno como la Monarquía, que en principio se pretende encabece un príncipe europeo y después con el intento de Don Agustín de Iturbide (24 de febrero de 1821 - 8 de abril de 1823). Las pretensiones de su "Alteza Serenísima", Antonio López de Santa Anna y más tarde con el Imperio que pretende erigir Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), con el apoyo de la Francia de Napoleón III, en todos los casos, pretensión derrotada por los liberales y en último episodio citado con una derrota definitiva.

En el otro supuesto, se trata de la oposición de dos -- formas de Gobierno diferentes:

La de la República Centralista (1836-1841), de un estado unitario por la que propugnan conservadores como Fray Servando Teresa de Mier y la de una República propuesta por liberales que como Don -- Miguel Ramos de Arizpe, estiman más sano por el desenvolvimiento político de este país, la creación de una unión, que no obstante, respete la "soberanía" o la "autonomía" de sus partes integrantes.

Distinguidos historiadores como los maestros Felipe Tenana Ramírez y Jorge Sayeg Helú, el primero de manera amplia y el segundo sintéticamente tratan los pormenores de esta lucha encarnizada, que culmina con la derrota del Imperio de Maximiliano en Querétaro; desde entonces la República Federal, como forma de estado y de gobierno adoptada por nuestro país, parece haberse arraigado con "peculiaridades -- propias".

#### 1.1.- SEIS TEORICOS DE LA FEDERACION CITADOS POR EL DOCTOR JORGE CARPIZO.

Desde el punto de vista de la Técnica Jurídico-Política hablar de la República Federal nos lleva a criterios teóricos que trataré de resumir en las líneas siguientes:

El Doctor Jorge Carpizo, afirma que el Estado Federal -- nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Respecto de su naturaleza Jurídica, recurre a seis teóricos para explicarla:

Tocqueville se encontró con la existencia de Estados Federados Soberanos, ya que -- dentro de sus competencias eran la instancia decisoria suprema; pero además halló que había otro soberano; La Federación, ya que ella era, también dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego la Soberanía se hallaba dividida, una parte de ella correspondía a la Federación y -- otra parte a las Entidades Federativas. A su teoría se le ha llamado de Cosoberanía. (1).

Después el autor de que tratamos cita a otros teóricos que pretenden concluir que todos los Estados Federales son propiamente confederaciones de Estado.

Calhoun y Seidel afirman que el Estado Federal y la Confederación descansan en un tratado, el cual es concertado por los Estados particulares, afirmando que el Estado no existe, luego tienen que atribuir la soberanía a una de las dos posibilidades - Federación o -- Estados Particulares -, y se inclinan a favor de los Estados Particulares, esta aseveración les permitió concluir que las competencias federales, no son más que competencias delegadas por los Estados Particulares y ejercidas por ellos, de lo cual, se derivan dos consecuencias: El Derecho de Anulación y el Derecho de Segregación. (2).

---

(1) Jorge Carpizo. La Constitución de 1917; Ed. UNAM; 5a. ed. México 1982, pág. 232.

(2) Jorge C. Ibidem. pág. 233

Lo que sucede es que Calhoun trata de justificar la Segregación de los Estados Sureños de la Federación Norteamericana en -- presencia de lo que parece una inminente sesión y en el segundo caso - Seidel trata de impedir que el Reich se apodere de Baviera.

Abundando se expone la tesis de Sellinek que afirma:

Que hay Estados soberanos y no soberanos, define al Estado federal como "un estado soberano formado por una variedad de estados", - pero estos estados miembros son:

no soberanos.

El Estado Federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión si son Estados, -- porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción. (3).

Carpizo revisa también el criterio que sobre la federación expone un notable estadista norteamericano, Woodrow Wilson, quien dá un giro en su obra El Estado a la noción de Estado Federal en que:

Substituye la idea de la importancia, de - los estados miembros por el concepto de Nación como unidad, de tal manera, que en lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empezamos a considerar como dos partes de un mismo gobierno. Se deja de ver al estado federal como dos estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado Federal es un sólo gobierno, pero doble, es decir la naturaleza del Estado Federal es ser un gobierno doble. (4).

---

(3) Ibidem. pág. 234.

(4) Ibidem. pág. 236.

Carpiza termina por exponer los conceptos que sobre el tema vierten por una parte el jurista belga Jean Davin y Hanz Kelsen. Ambos exponiendo la tesis de la federación como descentralización -- política; el primero exponiendo los siguientes términos:

Lo descentralizado es el poder, ya que el - sistema federal es régimen completo de go-- bierno en que hallamos combinadas dos solu-- ciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: Por una parte, una solución de descentralización muy amplia, - en beneficio de las colectividades componentes (estados, países, cantones); por la otra, una solución de participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado Federal. O sea que los estados particulares, en los límites de su competencia actúan con independencia, pero además intervienen en el gobierno central como en el caso de la inte-- gración de los poderes de la federación.(5).

El autor austríaco Hanz Kelsen también expone conceptos que explican a la federación como un proceso de descentralización po-- lítica, expresa por ejemplo:

---

(5) Ibidem. pág. 236 y 237.

En su teoría de los tres círculos estatales, sostiene que en el Estado Federal - hay que distinguir tres elementos: a) La Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total y esta norma suprema es válida en todo el territorio; o sea que el estado federal es la personificación de la Constitución, b) El orden jurídico federal y c) El orden jurídico de las entidades federativas .(6).

El Doctor Carpizo termina señalando que las circunstancias de un estado federal son las siguientes:

- I. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinadas: El de la Federación y el de las entidades federativas.
- II. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- III. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

---

(6) Ibidem. pág. 237 y 238.

- IV. Las entidades federativas deben poseer -  
 los recursos económicos necesarios para  
 satisfacer sus necesidades y
- V. Las entidades federativas intervienen en  
 el proceso de Reforma Constitucional.(7).

En la práctica mexicana los hechos desmienten al derecho y la característica segunda que se menciona se distorsiona significativamente porque se relativiza la autonomía de las entidades federativas con ingerencia federales extralegales.

Respecto al tercer criterio observamos que por el constante proceso de descentralización política que se efectúa en nuestro sistema los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas suelen orientar su actividad frecuentemente por las consignas que parte del ejecutivo federal y en muchos aspectos: salud, en el ámbito fiscal, en educación se convierten en auxiliares de la federación y no precisamente "coordinados".

La debilidad económica de los estados respecto de la federación se hace patente en las cifras que cita González Casanova y que enfáticamente niega que la cuarta de las características anteriormente mencionadas se cumplimente debidamente en nuestro sistema.

Finalmente que yo sepa no ha habido objeciones de fondo por parte de las legislaturas de las entidades federativas a las reformas, muy numerosas por cierto que se han hecho hasta ahora a la Cons-

---

(7) Ibidem. pág. 239 y 240.

tiucción General de la República, de aquí que la quinta de las características se cumplimenta en nuestro sistema, sólo en la forma, más no en el fondo.

## 1.2 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO FEDERAL Y TIPO DE FEDERALISMO

Ampliando la anterior explicación el maestro José Gamas Torruco, procurando caracterizar al estado federal, hace una enunciación detallada de sus elementos, consignando los siguientes:

Los elementos fundamentales del estado federal són:

- I. Un orden jurídico supremo expresión de la soberanía popular, la Constitución que -- crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: El de la federación y el de los estados-miembros o provincias de la misma.
- II. Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la federación y el de los estados) son coextensos, es decir que aun que distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución. Por lo tanto, no existe primacia formal alguna del -- orden federal sobre el orden estatal.
- III. Autonomía de los estados miembros, enten-- dida como la facultad que la Constitución

reconoce a estos de crear su Derecho, expi-  
diendo su propia Constitución, sin más lí-  
mites que los establecidos por la Constitu-  
ción Federal y elaborando sus propias leyes  
dentro de su esfera de competencia.

IV. Mecanismos de preservación la integridad -  
del orden o sea establecimiento de reglas  
que eviten que las competencias de federa--  
ción y estados sean mutuamente vulneradas.  
Los principales son:

- a) Participación, tanto de los órganos de -  
la federación de de los Estados-Miembros  
en la Reforma Constitucional; si en es-  
ta intervienen tan sólo los órganos fede-  
rales, estos podrían extender ilimitada-  
mente su competencia reduciendo o nulifi-  
cando la autonomía Estatal ... si fuese  
facultad exclusiva de los Estados-Miem-  
bros, estos podrían restar competencias  
a la federación hasta hacerla desapare-  
cer, quedando convertidos en unidades -  
independientes.
- b) Un sistema adecuado para la resolución  
de los conflictos de competencia que --

surjan entre federación y estados.

- c) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los Estados-Miembros.
- d) Protección que la federación debe a los estados contra cualquier amenaza exterior para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión o trastorno doméstico.
- e) Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través de una cámara que represente a aquéllos en la asamblea general de la federación (Senado). Uniformidad institucional entre la federación y los Estados-Miembros, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes. Si se acepta la democracia, la forma Republicana de gobierno y el principio de la representación en la esfera federal, deben adoptarse en la misma medida, en la de los estados. (8).

---

(8) José Gamas Torruco: El Federalismo Mexicano. Colección Setenta y siete número 195, 1a. ed.; sep. México 1975, - p.p. 89 a 92.

Esta extensa cita, me llama a la reflexión porque amplía en diversos aspectos la explicación del sistema federal, por ejemplo se hace ver el delicado equilibrio en que se mueven las entidades federativas, la federación y los órdenes jurídicos que se generan en su respectiva competencia; el carácter coextenso de esos órdenes jurídicos que los hace teóricamente iguales entre sí y a la vez subordinados a la Constitución; me ilustra sobre los mecanismos de la preservación del orden, unas veces dando ingerencia en las reformas constitucionales - otras estableciendo mecanismos de solución de conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados, otras veces implementando mecanismos para solución de conflictos que surjan entre los mismos Estados - Miembros, aspectos incluso que más adelante (trato detalladamente).

Incluso como veremos también en su oportunidad los trastornos domésticos, cuando se trata de la desaparición de poderes, que no hay duda que constituye un grave trastorno iterno se habrá de dar ingerencia al Senado en su solución, el Senado como órgano en que las entidades federativas participan a través de sus representantes que son los Senadores.

José Gamas Torruco siguiendo al tratadista inglés Geoffrey Sawyer consigna tres hijos principales del federalismo: Coordinado, - Cooperativo y Orgánico.

El primero es el que opera lo más cerca-  
namente posible al sistema constitucio-  
nal.

Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de -- competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real.(9).

Evidentemente no podemos identificar nuestro sistema federal a esta figura del tratadista inglés, que nos refiere el maestro Gamás Torruco, sobre todo si consideramos las observaciones de pacto que apuntamos a los criterios expuestos por el maestro Carpizo, en nuestro medio, desde el punto de vista formal y de hecho la Centralización federal que manifiesta nuestro sistema nos coloca muy lejos de un reparto balanceado de competencias entre federación y estados y muy lejos también de la igualdad real entre Federación y Estados-Miembros.

El maestro Gamás Torruco continúa diciendo:

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la -- realización de determinados fines. (10).

---

(9) Ibidem pág. 139 y 140

(10) Ibidem pág. 145

En nuestro medio esta cooperación no se produce en términos equilibrados, sino siempre con una marcada preeminencia de la -- federación que es la que tiene más poder, más recursos e insistimos -- que a las entidades federativas les dá el carácter de auxiliares, con solo considerar la diversa cantidad de materias, fiscal, educativa, - de salud, de planeación etc., en que se han suscrito convenios de ---- coordinación podemos darnos cuenta de esto.

José Camas Torruco señala sobre el federalismo orgánico lo siguiente:

Es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de omplísimos poderes que le dán preeminencia real sobre los estados. Corresponde aquél llevar adelante la - mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado. (11).

Por el texto anterior, no cabe duda aparentemente que - nuestro sistema cabría muy bien aquí, salvo por un pequeño detalle (en Austria) la federación puede tener hasta la facultad de disolver una - legislatura local, lo cual implica una facultad preeminente que le dá ingerencia directa en los estados, pero agregaría que nuestro sistema federal podría encuadrar en un cuarto tipo de Federalismo "El Super Orgánico", porque en nuestro medio las facultades que tiene el Senado

---

(11) Ibidem. pág. 147

conforme al Artículo 76, Fracción V, de nuestra Constitución, que es - motivo de estudio en este trabajo, implica no solo declarar disuelta una legislatura local, tiene un alcance mucho más amplio ya que puede declarar la desaparición de todos los poderes de un estado y de facto no solo declarar sino hasta disolver.

### 1.3 REGULACION CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL

Ahora bien, conviene al finalizar este breve marco teórico acerca de la naturaleza jurídica de la Federación, conviene citar en que forma regula nuestra Constitución este concepto.

Según el Dr. Carpizo el artículo 40 expresa que México es un Estado Federal por voluntad del pueblo y que este estado está - constituido por estados libres y soberanos pero unidos en una federación.

La tesis que asienta nuestro precepto Constitucional es la teoría Tocqueville, tesis que algunos llaman de la cosoberanía, en que tanto la federación como los Estados-Miembros son soberanos.

El concepto asentado afirma el maestro Mario de la Cueva, está en contradicción con lo que manifiesta el artículo 39 de la - carta fundamental que alude a que la soberanía nacional...reside esencial y originalmente en el pueblo...y la pregunta que se hace el maestro De la Cueva es en el sentido ¿ cómo considerar que los Estados-Miembros son soberanos si el único soberano es el pueblo mexicano?.(12).

---

(12) Jorge Carpizo. La Constitución de 1917; Ed UNAM; 5a. ed. México 1982. pág. 240.

El Dr. Jorge Carpizo, ponderando esta contradicción con cluye que es necesario interpretar los preceptos 39, 40, 41 y 115, de la Constitución para elucidar el problema y de ello concluye que si - el Artículo 115, expresa que los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre; si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el Artículo 40, con las mencionadas en el encabezado del Artículo 115, se aprecia que son las mismas lo que - configura a México como un tipo de Estado Federal; porque en México - existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas entre la federación y las entidades federativas.(13).

#### 1.4 SITUACION DE FACTO QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO GUARDAN RESPECTO DE LA FEDERACION.

Bajo el epígrafe, la federación y los estados, el maestro Pablo González Casanova en su obra la democracia en México, expresa conceptos muy interesantes sobre la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal y los gobernadores respecto del presidente lo cual dice esta muy lejos de la idea federalista concebida por los constitucionalistas de Filadelfia, que abogaban por una federación integrada por estados libres y soberanos.

Esta relación de dependencia se traduce en lazos de carácter político militar y económico que resume así:

---

(13) Ibidem pág. 240

1. Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa - del Gobierno Federal, mediante distintos recursos Jurídicos-Políticos, - que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes". Este último -- recurso el más radical- permite a la Legislatura Federal, eliminar no solo al gobernador sino a los diputados y demás autoridades locales.
2. Los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual "el comandante de zona" designado por el gobierno federal, cumple funciones políticas fundamentales para el mante nimiento del poder central. Otros -- funcionarios y políticos de menor importancia, como los agentes de la Secretaría de Gobernación y los propios diputados federales y senadores del - estado coadyuvan al control que ejerce el gobierno central.

3. El poder del gobierno federal frente al de los estados, se manifiesta con gran calidad en el terreno financiero; la hacienda federal es muy poderosa-económica y políticamente y es muy débil la de los estados. Del total de las haciendas públicas, la -- federación y el Distrito Federal por sí solos recibieron en el último año de que se dispone de datos (1962) el 87% del total, y las entidades federativas sólo el 10%. (14).

González Casanova, agrega que un fenómeno similar de -- dependencia política, económica y financiera que revelan los párrafos anteriores respecto de las entidades federativas en México, es el que experimentan los municipios, sólo que en este caso, tanto la federación como los estados ejercen control.

Sabido es que en la designación de candidatos a la presidencia municipal, tienen ingerencia el partido dominante y el presidente, respecto de algunos de los ayuntamientos más importantes como Naucalpan, Tlalnepantla, etc. Los gobernadores por lo consiguiente, no solo en municipios de notable desarrollo económico y social sino en los municipios integrantes de su estado.

---

(14) Pablo González Casanova: *La Democracia en México*; 5a. ed.; -- Editorial ARA, México, 1972, pp 37 y 38.

En numerosas constituciones locales se faculta a los -- gobernadores para declarar "desaparecidos" los ayuntamientos.(15).

En lo económico se reproduce la penuria económica de -- los estados, ya que los municipios según datos aportados por el maes-- tro González Casanova se refleja la siguiente situación:

En el maximato obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Cárdenas el 6%, en el - gobierno de Avila Camacho el 4%, en los tres gobiernos siguientes y en los cuatro primeros años del gobier-- no de López Mateos el 3%. (16).

Como vemos la situación económica y financiera que guar-- dan los municipios respecto de los estados y la federación es muy pro-- funda y el maestro González Casanova, termina ~~com~~agrandando esta relación en estas líneas magistrales:

Los municipios se han convertido políticamente en entidades depen-- dientes del gobierno estatal y fe-- deral, quedando roto por todas par-- tes el modelo clásico de un gobier-- no local.(17).

---

(15) Ibidem. pág. 41

(16) Ibidem. pág. 42

(17) Ibidem. pág. 43

En resumidas cuentas este marco teórico, nos revela hasta que punto nuestro federalismo es un tanto "peculiar", por cuanto a que la resultante en lo político, demográfico, económico, social y cultural, ha sido un proceso de brutal centralización, aún más a este proceso de centralización, corresponde de cierta manera el estudio de las facultades contenidas en el Artículo 76, Fracción V, de este trabajo, no tanto en cuanto a la asignación de la facultad en sí misma que desde luego puede estar plenamente justificada, sino en cuanto a su práctica abusiva, falta de técnica, práctica que desnaturaliza la esencia del federalismo.

Por supuesto que mal haríamos en negar el esfuerzo que por resolver estas cuestiones ha llevado a cabo el gobierno de la República, aquí podemos mencionar la ley reglamentaria del Artículo 76, Fracción V, de la Constitución General de la República, que dicha ley fué publicada el 29 de diciembre de 1978, así como las reformas al Artículo 115, en relación con el municipio, también de nuestra Constitución, dichos apartados habrán de ser objeto de comentarios, en sus partes conducentes en el cuerpo de este trabajo.

## C A P I T U L O    I I

### EL ARTICULO 76, FRACCION V, CONSTITUCIONAL

#### 2.1.- Razones por las cuales se incluyó la Fracción V, en el Artículo 76 Constitucional.

El Artículo 76 Constitucional, dispone en su fracción V, que es facultad del Senado: "declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es, llegado el caso, de nombrarle un gobernador constitucional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él hiciere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

Las Constituciones Federales de 1824 y 1857, no regulaban la desaparición de poderes. Los primeros antecedentes del precepto relativo a desaparición de éstos, son a partir de las reformas del 13 de noviembre de 1874, por las que se instauró de nueva cuenta el bicameralismo.

La inclusión de las facultades al Senado para resolver la desaparición de poderes en los Estados miembros de la Federación, surge a raíz de que en varios casos que se presentaron bajo la vigencia de la Constitución del 57, demostraron que para la acefalia de los gobiernos locales, no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal. (1).

---

(1) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 1986.

Los dos casos más ilustrativos del problema planteado, son los que surgieron en los Estados de Yucatán y Coahuila en los años de 1872 y 1873, respectivamente, mismos que a continuación se relacionan:

En el caso ocurrido en Yucatán, sucedió que los Poderes Ejecutivo y Judicial, fueron expulsados del Estado y considerados como usurpadores, ya que dieron efecto retroactivo a una reforma que prolongaba su mandato. En efecto, el gobernador del Estado, el vicegobernador, los magistrados y los jueces duraban en su encargo dos años. En las elecciones para el período comprendido del 10. de febrero de 1870 al 31 de enero de 1872, la legislatura local a la vez que declaró electo al gobernador del Estado, amplió la duración del período a cuatro años, mediante reforma de 21 de enero de 1870. Los dos primeros años en que los titulares del Ejecutivo y el Judicial ejercieron sus funciones, transcurrieron en forma normal, pero una vez terminado su período, el 13 de marzo de 1872, se produjo un levantamiento local cuya finalidad era impedir el que se diera efectos retroactivos a la reforma que se hizo a la Constitución, para ampliar el período a cuatro años.

Los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial locales se trasladaron al Estado de Veracruz y solicitaron la intervención del Gobierno Federal con fundamento en el Artículo 116 Constitucional, que corresponde al actual Artículo 122. El Ejecutivo Federal, decretó el estado de sitio y procedió a enviar al General Vicente Mariscal, quien quedó a cargo de la pacificación del Estado y una vez que la vida del Estado retornó a los cauces de la normalidad, la Federación se enfrentó al problema de reconstituir el orden constitucional violado en esa Entidad. (2).

---

(2) Diario de Debates del Sexto Congreso de la Unión, Tomo III D.586 y 55.

La Constitución del Estado de Yucatán establecía que en la falta absoluta del gobernador y estando en receso la legislatura local, el encargado de gobierno, debería expedir la convocatoria para elegir al nuevo gobernador. El encargado del gobierno era el General Mariscal a quien se objetó en virtud de que la Constitución General de la República señalaba que: " En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta relación con la disciplina militar. (3).

Así las cosas, en el Congreso empezaron los debates acerca de la posibilidad de una intervención por parte de la Federación en el Estado. El Diputado Díaz González, se pronunciaba por la abstención de la Federación, por no haber disposición alguna en que se pudieran fundamentar la intervención, limitándose a sugerir la reforma de la Constitución Federal con el objeto de hacer frente a tales circunstancias en el futuro.(4). Por su parte, el Diputado Dondé, apoyaba la intervención federal, por considerar que la Federación estaba capacitada para decidir sobre la legitimidad de los poderes del Estado. (5). El Diputado Ezequiel Montes, presentó un proyecto en el que se admitía la posibilidad de intervenir, sin embargo, dicho proyecto no fue aprobado y el Congreso se limitó a facultar al Ejecutivo para que nombrara al gobernador provisional encargado de restablecer el orden constitucional.

El caso del Estado de Coahuila, surgido en el año de 1873, entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado, se debió a la negativa del gobernador a publicar una ley que le envió la legislatura local. A raíz de este hecho,

---

(3) Ibidem. pág. 728

(4) Ibidem. pág. 733 y 55

(5) Ibidem. pág. 1161 y 55

el Poder Legislativo del Estado procedió a enjuiciar al Ejecutivo quien por su parte desconoció a la legislatura, alegando que no se había reunido el quórum de ley. En virtud del problema surgido, ambos poderes con base en el Artículo 116 Constitucional pidieron la intervención federal.

El Ejecutivo permaneció en la capital, mientras que el Legislativo hubo de trasladarse a la Ciudad de Monterrey, en donde depuso al gobernador mediante un Decreto fechado supuestamente en Coahuila, nombrando además un gobernador provisional. Posteriormente se dirigieron a Monclova, desde donde promovió una rebelión contra el gobernador, dando como resultado que las diferencias entre ambos poderes se tornaran en una guerra civil. (6).

De los hechos antes expuestos, se concluyó acerca de la necesidad que existía de que la Federación tuviera la facultad de intervenir en casos como los que se llevaron a cabo en Yucatán y Coahuila, puesto que como lo menciona Tena Ramírez, el artículo 116, que es el actual 122, no era el adecuado al caso, pues sólo preveía el supuesto en que la Federación debe prestar ayuda a poderes legítimos de un Estado amenazados por violencia exterior o trastorno interior. De esta manera, las reformas llevadas a cabo en 1874 respecto a este problema, vinieron a tratar de resolver dos supuestos que no estaban previstos en la Constitución y que eran la desaparición de poderes y los conflictos políticos entre los poderes de un Estado. El resultado de estas reformas dió la creación de las fracciones V y VI del actual artículo 76 Constitucional.

La iniciativa que vendría a culminar con las reformas de 1874, fué presentada por el entonces Ministro Lerdo de Tejada a fines del 67, pero no se empezó a estudiar sino a finales

---

(6) Diario de Debates del Séptimo Congreso de la Unión. T.1.  
PP. 646, 797, 798.

del año 72. La citada iniciativa, contenía una serie de preceptos que regulaban ya el bicameralismo y entre éstos, se encontraba el inicio del artículo que es materia de estudio y que viene a regular la discutida desaparición de poderes.

La iniciativa no fué estudiada por ese Congreso que era el VI, por lo que en 1873, se presentó un nuevo proyecto proponiendo el texto siguiente: "Dirimir oyendo al Ejecutivo en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado, respecto a su régimen interior, la resolución será ejecutada por el Presidente de la República sin que puedan hacerse observaciones sobre ella". (7).

Durante la discusión del proyecto, se objetó. que el anterior texto, no daba facultad alguna al Senado para restablecer el orden constitucional de los Estados cuando éste hubiere desaparecido y por tanto, la fracción V, fué dividida en dos partes, incluyendo ya la idea que ha venido a ser un golpe más a la precaria autonomía de los Estados. En efecto, el artículo se redactó incluyendo como facultad del Senado "dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional, de los estados en que hayan desaparecido los poderes constitucionales".

Este tercer proyecto fué seriamente objetado, puesto que, según se afirmó, esta facultad podía prestarse a que el Senado interviniese en calificar las elecciones de los Estados con el pretexto de que prevalecieran los poderes legítimos, hecho con el que se vendría a vulnerar la soberanía de los Estados. (Debe decir autonomía y no soberanía, como se afirmó en la discusión parlamentaria pues es de explorado derecho que el concepto Estado soberano no corresponde a la idea del

---

(7) Diario de los Debates del VIII Congreso Constitucional.  
T.I. pág. 580

Estado miembro de una Federación que no es soberano, sino autónomo).

También se pidió que se especificara claramente, la facultad del Senado, en el sentido de que su función, era la de nombrar en representación de los Poderes Federales, una persona que, poniéndose al frente del Estado, convocase a elecciones a fin de que los poderes legítimos pudieran existir. Asimismo se hizo notar en los estudios y discusiones previos a la reforma constitucional, que podría darse el caso de que desaparecieran los poderes de un Estado, pero no su orden constitucional o que desapareciera el segundo y permanecieran los primeros. (8).

Así las cosas, se propuso que en la fracción V, se diera facultades al Senado para restablecer el orden constitucional, en los Estados en que hubiere desaparecido éste último. Se sometió el asunto a votación y fué rechazado el proyecto, por lo que la Comisión de Puntos Constitucionales presentó un nuevo proyecto en los siguientes términos: "Declarar cuando el orden constitucional hubiere desaparecido en un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que expidiere".

En la discusión de este proyecto, se hizo la observación, de que pudiere darse el caso de que interrumpido el orden constitucional no estuviere reunido el Senado, por lo que se debía dar intervención a la Comisión Permanente. Aquí nació un vicio grave de nuestra Constitución y como lo menciona Fernando Lerdo

---

(8) El Federalismo Mexicano y la Desaparición de los Estados. Conferencia del Lic. Antonio Martínez Báez. Edit. Porrúa 1961. El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional.

de Tejada (9) al referirse a la intervención de la Comisión Permanente en el proceso de desaparición de poderes "mediante este sistema el poder central logra asimismo varios beneficios: La imagen presidencial no se vé empañada por intervenir en la autonomía de los Estados, ya que el Presidente excluye su participación formal en lo referente a la desaparición. El Senado, que por ser el elemento maduro del Congreso, se pudiera oponer a la pretensión de centralización ideológica, tampoco tiene intervención. Solo queda la permanente, que por constar de un pequeño número de miembros de ambas Cámaras es de fácil adhesión al control del Ejecutivo".

Posteriormente, la Comisión Redactora observó que lo que se había discutido anteriormente era que desde el momento en que haya Poder Ejecutivo de un Estado, no podrá tener caso la aplicación de la fracción; luego es claro que deberá ser donde no lo haya, pero la fracción comienza sin expresar correctamente la idea, de tal suerte que no está de acuerdo con el resto de ella. Para ser consecuentes, la redacción debería decirse de esta manera: "Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Ejecutivo y Legislativo de un Estado que se está en el caso de nombrar al gobernador provisional.(10).

---

(9) Fernando Lerdo de Tejada. Tesis Profesional E.L.D. 1976  
pág. 196

(10) Lic. Antonio Martínez Báez. Obra citada.

De la transcripción anterior se desprende claramente, que la intención del legislador desde los inicios del precepto que nos ocupa, fué el que la intervención del Senado fuera de efectos declarativos, y no constitutivos, como se ha pretendido hacer creer, debido a la clara conveniencia por parte del Gobierno Federal de remover dentro de supuestos cauces legales a los poderes estatales que no sean sus incondicionales.

También se dijo en esa ocasión, en relación a la exclusión del poder Judicial como condición de la desaparición de poderes: " Porque puede muy bien suceder que esté funcionando en el Estado el poder Judicial, ya que hay Estados en que el poder Judicial tiene duración mayor que otros; así que no es difícil que faltando el poder Ejecutivo y el Legislativo, funcione sin embargo el poder Judicial; y existiendo el poder Judicial podrá pretenderse que no es llegado el caso de que el Senado procediera conforme a esta fracción, mientras que como sabemos, nunca el poder Judicial por ningún motivo, ni por la Constitución misma puede tener facultades para expedir convocatorias ni tampo-

co por artículo ninguno de la Constitución de un Estado, ni de sus constituciones mismas puede ingerirse en el arreglo de un Estado". (11).

Por Decreto de fecha 13 de noviembre de 1874, finalmente se publicó la reforma de la Constitución en los siguientes términos: " El Senado tiene facultad para: Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales, Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiere".

El texto anterior pasó casi en su totalidad a la Constitución de 1917, modificándolo de manera que ahora para que intervenga el Senado, es necesario que desaparezcan los tres poderes y no sólo el Ejecutivo y el Legislativo y, además

---

(11) Lic. Antonio Martínez Báez. Obra citada.

ahora el nombramiento de gobernador provisional se hace por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, a diferencia de la reforma del 74 que lo nombraba el Presidente con aprobación del Senado.

A continuación exponemos parte de la discusión que provocó el cambio de la fracción V del 76: " La comisión tuvo en cuenta que faltando uno sólo de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra a otro de cualquier otra manera para sustituirlo. Si falta el Legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento de los poderes del Estado. Se puede convocar a elecciones y se substituye de aquella manera; si falta el Judicial, naturalmente que para que la Federación intervenga y hasta cierto punto que invada la soberanía, se necesita que falten los tres poderes, este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempo de convulsiones políticas. Para evitar pudiera abrogarse la soberanía, porque faltara alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaran

todos los poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento" .

En otra parte de la discusión los constituyentes dicen - además: " La idea de la Comisión, fué que en este caso se nombrara -- porque queda desde luego el poder Judicial como un resto de soberanía legal y quiso que allí se quedara el régimen legal. Además, señores, hay el precedente Legislativo de que en muchos Estados el poder Judicial, substituye el Ejecutivo, en ciertos casos . . . . .".(12).

Por lo que respecta al nombramiento del gobernador provisional, la Comisión consideró que era más apropiado que dicho nombramiento lo hiciera el Legislativo, en lugar del Ejecutivo, aunque en los debates para hacer tal modificación, no se hizo constar muy claramente la razón de dicho cambio.

Teniendo como base el antecedente histórico de la fracción V del Artículo 76, que nos sirve como pauta para determinar cual fué la intención de las reformas que se estudian y como se han manejado, a continuación haremos un análisis de como ha venido operando la - multitudada fracción y como lo ha interpretado el Gobierno Federal.

---

(12) Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados.

### C A P I T U L O   I I I

#### LA DESAPARICION DE PODERES

En el Capítulo anterior, analicé la evolución del Artículo 76, fracción V, a partir de la Reforma Lerdo, hasta nuestra actual Constitución de 1917, donde el artículo se encuentra intacto hasta la fecha. Es muy importante destacar sin embargo, que con fecha 29 de diciembre de 1978, fué publicada la Ley Reglamentaria de la fracción V, del artículo 76 Constitucional.

Dicha Ley tal y como ha sido aprobada, no resolverá en absoluto el problema de la intervención por parte del Senado para declarar desaparecidos los poderes de los Estados miembros, afirmación que trataré de probar en el análisis de la misma que se llevará a cabo en el Capítulo Quinto del presente trabajo.

Hecha la aclaración anterior, a continuación haré un análisis de la fracción V, del Artículo 76, desglosando el texto de dicha fracción:

" Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elec--

ciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

### 3.1.- LA DECLARACION DE DESAPARICION DE LOS PODERES CONSTITUCIONALES DE UN ESTADO.

La declaración de desaparición de poderes en las entidades federativas es indiscutiblemente la parte clave de la fracción V a través de la cual, el Ejecutivo se ha valido para violar el pacto federal cada vez con más frecuencia. En efecto, durante la vigencia de la Constitución de 1917 o sea de 1918 a la fecha, se han presentado 49 declaraciones de desaparición de poderes locales. (1). La mayoría de los casos se han originado en escándalos de orden político, en los que aparecía implicado el gobierno local (2), sin embargo, se necesitaría llevar a cabo un examen de cada caso en particular, para así

---

(1) Manuel Barquin. La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas. pág. 13

(2) Manuel Barquin. Obra citada. pág. 13.

poder determinar en que circunstancias y motivos intervino el Gobierno Federal y si lo hizo conforme a la Constitución o no, ya que sería poco lógico el afirmar que siempre lo hizo violando la Ley suprema y en perjuicio de los Estados.

Para comprender la interpretación que ha venido dando el Poder Central a la fracción en estudio, es oportuno tomar en cuenta que a partir del período de la Revolución Mexicana, el Gobierno Federal se vió en la necesidad de unificar el mando político nacional, que no era posible consolidar debido a la lucha entre las facciones de los revolucionarios. Sin la unificación del poder no hubiera sido posible unificar el país y dotarlo de la seguridad y estabilidad indispensables para su desarrollo económico; y si además, sumamos a la situación anterior, el sistema presidencialista que es definitivo en nuestro gobierno, encontraremos fácil de entender la aplicación que ha venido haciendo el Gobierno Federal a la fracción V del artículo 76 Constitucional.

La clave del problema que se discute, gira alrededor de la interpretación que se le dé a la facultad del Senado para intervenir en la desaparición de poderes. Así tenemos que a nuestro criterio se podrían dar en torno a la fracción V del artículo 76 Constitucional, dos interpretaciones contrarias

La primera podría ser que el Senado tiene facultades de declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional de un Estado, cuando haya constatado de hecho que en dicho Estado desaparecieron los poderes. Aquí es claro que la intervención del Senado estaría condicionada a la desaparición de los poderes locales y la haría de acuerdo al procedimiento que le marca el artículo 76.

Creemos que la anterior interpretación es la que está acorde con la intención que se tuvo en los debates previos a la reforma de 1874, así como en los debates de la Constitución de 1917. En esos debates saltó a la luz una y otra vez, el temor de que la fracción que se discute se pudiera traducir en un arma letal para la autonomía de los Estados. Constatando lo dicho, las dos iniciativas de ley reglamentaria de la fracción V del 76, la primera presentada ante la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión en 1938 y la segunda que culminó con la nueva Ley Reglamentaria publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1978, han hecho patente en su exposición de motivos, la misma interpretación arriba expuesta, aunque como ya se dijo, la recién aprobada Ley Reglamentaria no resuelve para nada el problema y sólo viene a acentuar la violación al pacto federal.

Otra posible interpretación sería la de que es facultad del Senado el apreciar los hechos o circunstancias que pudieran determinar la inexistencia de los poderes locales y una vez hecho lo anterior, proceder de acuerdo al 76.

La diferencia básica entre las dos interpretaciones arriba expuestas, es que en la primera, la intervención del Senado es de efectos meramente declarativos, mientras que en la segunda, la declaración de desaparición de poderes revestiría la naturaleza de un acto constitutivo.

Como es fácil de entender, la interpretación que ha venido haciendo el Ejecutivo es la segunda, pues de otra forma, no le hubiera sido posible el mantener su control sobre los poderes locales a través de su intervención para declarar desaparecidos los poderes de los Estados que le ha parecido y que ha necesitado.

No pretendemos ni queremos significar, que la interpretación que ha venido haciendo el Ejecutivo de la fracción V, sea la adecuada ni que este hecho sea legítimo. Sin embargo, como ya lo mencionamos, el gobierno central se ha visto en la necesidad de mantener unido al país, situación que no se hubiera dado sin hacer intervenciones en gobiernos que hubieran provocado

revoluciones. Haciendo a un lado cualquier consideración, es claro que en muchas ocasiones se ha violado nuestra Constitución y tal situación no debe prevalecer. Los motivos que antes justificaban la intervención federal en los Estados o sea, el desarrollo social económico y político a través del control de los poderes de los mismos, ya no se justifica, puesto que existe un grave problema de macrocefalia que desequilibra cada día más la distribución de la población de la República. Si el Gobierno Federal sigue haciendo uso de ella, ha sido con el propósito de deshacerse de los gobiernos locales con los que tiene problemas, metaconstitucionales.

Concluyendo, del análisis de los debates previos a las reformas de 1874 y a la Constitución de 1917, es inobjetable y definitivo que la intención del Legislador siempre fué la de que la intervención del Senado de la República fuera con fines declarativos y no constitutivos, como de hecho sucede y que si antes se justificó la intervención federal en los gobiernos locales, debido a la necesidad de un nuevo desarrollo económico que necesitaba el país en el período inmediato a la Revolución esta situación ya no existe y por lo tanto, ya no se justifica en ninguna forma la intervención del Poder Central en los Estados

3.2.- DISTINCION ENTRE LOS EFECTOS DECLARATIVOS Y EFECTOS CONSTITUTIVOS, PROVOCADOS POR LA DESAPARICION DE LOS PODERES CONSTITUCIONALES DE UN ESTADO.

El Artículo 76 en su Fracción V, dá base para ambas interpretaciones: Con una interpretación en sentido amplio le permite al propio senado, estudiar y apreciar si efectivamente han desaparecido los poderes y efectuar la declaración correspondiente. Aquí nos encontraríamos frente a un efecto constitutivo.

Con una interpretación en sentido estricto el Senado al encontrarse en el caso de tener que nombrar Gobernador provisional como una de sus facultades, ya solamente efectuaría la declaración de desaparición de poderes de un Estado, como consecuencia de haberse encontrado frente a un vacío de poder real. Aquí el efecto sería meramente declarativo.

### 3.3.- INTERVENCION DE LA COMISION PERMANENTE

La fracción V del 76, transcrita en el Capítulo anterior, no deja duda respecto a la facultad exclusiva del Senado para constatar que han desaparecido los poderes de un Estado. Tampoco creemos que haya alguien que objete que la Comisión Permanente sólo puede intervenir en caso de receso del Senado para nombrar gobernador provisional. De la misma manera el artículo 79 que dá atribuciones a la Comisión Permanente, en ninguna de sus ocho fracciones, señala que ésta pueda intervenir en la declaración de que han desaparecido los poderes de un Estado. Pues bien, a pesar de ésto, el Poder Ejecutivo a partir de 1927, (3) y en abierta violación del artículo 76, ha fomentado el que la Comisión Permanente se arrogue la facultad de hacer la declaración de desaparición de poderes.

En relación al problema de la desaparición de poderes y la intervención de la Comisión Permanente, Fernando Lerdo de Tejada (4) expresa: . . . . . partiendo de la idea de que el "orden constitucional " se encuentra roto, expresión deliberadamente rechazada por el reformador de 1874 y desechada

---

(3) Diario de Debates de la Cámara de Senadores  
XXXII Legislatura Tomo I, No. 33, pág. 3

(4) Fernando Lerdo de Tejada. Tesis Profesional  
E. L. D. 1976, pág. 194.

por el constituyente de 1917, el gobierno central ha descubierto un radical, pero efectivo medio de control político contra la falta de "disciplina" de los gobernadores y miembros de las legislaturas estatales.

Como se puede ver, el poder central hace caso omiso a la Constitución que él mismo debería defender a toda costa. Así es como en un principio era el Presidente el que solicitaba al Senado que declarara la desaparición de poderes. Como ejemplos de éstos, tenemos la desaparición de poderes del Estado de Michoacán en 1920 y del Estado de Chiapas en 1936. En una segunda etapa, el Presidente ya no solicita la desaparición al Senado, sino a la Comisión Permanente, tal fué el caso del Estado de Guanajuato en 1946. Actualmente y a partir del caso de Israel Noguera en 1975, todo el procedimiento lo realiza la Permanente ya sin necesidad de iniciativa previa del Ejecutivo

Tratando de regularizar este problema entre otros, el viernes 29 de diciembre de 1978, se publicó finalmente la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República. Aunque como ya se dijo creemos que esta Ley por su ambigüedad no resolverá el problema de la

violación al pacto federal por parte del gobierno central, reconoce lisa y llanamente que al intervenir en el proceso de declarar desaparecidos los poderes de los Estados, la Comisión Permanente lo ha hecho indebidamente. La exposición de motivos de la mencionada Ley nos dice:

"La Ley Reglamentaria que se propone, ha dispuesto en primer término que únicamente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, corresponde emitir la declaratoria. Se excluye la posibilidad de que tal decisión sea asumida, durante los recesos del cuerpo legislativo, por la Comisión Permanente, que en variadas ocasiones anteriores desempeñó esta función.

El sentido claro del precepto constitucional debe llevar a distinguir dos momentos en el ejercicio de la facultad. Cuando se presentan en una entidad federativa, determinadas circunstancias de hecho y de derecho que puedan implicar una desaparición de poderes, su valoración y análisis y la declaratoria de que ha llegado el momento de designar gobernador provisional, por estimarse que la desaparición es real, corresponde emitirla en exclusiva al Senado de la República, como órgano que ostenta la representación republicana y de ninguna manera a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. A este cuerpo únicamente compete designar gobernador provisional durante los recesos del Senado.

Bajo esta consideración, las posibilidades de la Comisión Permanente resultan viables, primeramente, cuando habiendo declarado la Cámara de Senadores que aparece configurada la desaparición de poderes y no realizó la designación de gobernador provisional antes de la clausura del período de sesiones ordinarias y también cuando, durante los recesos del Congreso de la Unión, deba cubrirse la falta absoluta del gobernador provisional que nombró originalmente el Senado".

Hay una alternativa interesante y real que no se consideró en el proyecto de la Ley Reglamentaria y es el de que previa reforma constitucional, se le hubiera otorgado al Senado en exclusiva, la facultad de nombrar gobernador provisional, junto con la de declarar que han desaparecido los poderes de un Estado. Tena Ramírez (5), nos dice respecto a la intervención de la Comisión Permanente en el nombramiento de gobernador: "Lo curioso es que la declaración de que han desaparecido los poderes incumbe al Senado, sin que en los recesos de éste, la Comisión Permanente pueda sustituirlo en aquella facultad; en cambio, el nombramiento de gobernador provisional, que debe hacerse inmediatamente después de que ha sido declarada la desaparición de los poderes, se confía a la Permanente en los recesos del Senado. En este caso donde resulta, más que en otro alguno, la inutilidad de tal organismo, pues no es fácil presumir que el Senado clause sus sesiones al declarar desaparecidos los poderes, para que inmediatamente después la Permanente proceda a designar gobernador provisional. Así es que la facultad de la Permanente consignada en la fracción V del artículo 76,

---

(5) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano 1983 1983. pág. 468.

es inejercitable en la práctica".

Como se puede apreciar, el Maestro Tena Ramírez considera (6) como absolutamente inútil la intervención de la Permanente, opinión con la que coincidimos.

Para terminar con este tema, podemos concluir a manera de resumen, que a pesar de la claridad del texto constitucional respecto de las facultades de la Comisión Permanente, el Ejecutivo ha propiciado que ésta última intervenga en la desaparición de poderes locales con la consiguiente violación del texto constitucional y con la complacencia del Senado de la República. Por lo que era del todo necesario el que se recalcará la inconstitucionalidad de la facultad indebidamente otorgada a la Comisión Permanente.

También podemos concluir que la reciente Ley Reglamentaria de la Fracción V del 76, podría haber ido mucho más lejos y acabar de tajo con el problema, suprimiendo la intervención de la multitudada Comisión Permanente, previa reforma constitucional, en lo relativo a la desaparición de poderes, dejando como facultad exclusiva del Senado este problema.

---

(6) Ibidem. pág. 468

#### 3.4 .- DIFERENTES PRACTICAS VIOLATORIAS DE LA FRACCION V, DEL - ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL.

Una vez, analizadas las condiciones de como se ha interpretado la facultad de intervención en la fracción arriba citada, así como la actuación de la Permanente en la desaparición de poderes locales, es preciso hacer mención a determinados casos en los que se reitera la violación de nuestro texto constitucional.

Como se desprende de los debates previos a la Constitución de 1917, transcritos en el Capítulo Primero de este trabajo, el Constituyente consideró que era necesaria la desaparición de todos los poderes de un Estado para que se configurara la situación que provocaría una declaración de que hubieran desaparecido éstos. Hasta antes de esta reforma del 17 y a partir de 1874, bastaba con que desaparecieran el Ejecutivo y el Legislativo, para que interviniera el Senado.

La desaparición de los poderes del Estado de

Naysrit en 1927 (7), fué realizada en contra de la Constitución, pues el Poder Judicial seguía existiendo, pretextando el hecho de que la Constitución del Estado no otorgaba facultades para regenerar el orden constitucional al Poder Judicial.

Otra situación anómala que se ha venido presentando, es respecto a los requisitos que deben reunir los individuos que sean nombrados gobernadores. Como ejemplo tenemos la destitución del gobernador provisional del Estado de Morelos en 1925, por parte del Senado (8) en virtud de que no reunía los requisitos para ser titular del Ejecutivo, según el Artículo 115 de la Constitución local. El nombramiento anterior lo había hecho la Comisión Permanente violando la Constitución del Estado.

En la nueva Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, se dispone que en ningún caso se nombre gobernador a alguna de las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria, lo que consideramos creará problemas en las Constituciones locales puesto que algunas de éstas prevén la sucesión del gobernador

---

(7) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXII Legislatura. Tomo I. No. 33, pág. 3.

(8) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXI Legislatura. Tomo II. No. 4, págs. 8 a 14.

señalando en el orden de sucesión a alguno o algunos de los integrantes de los poderes desaparecidos. Ya anteriormente en esta situación se ha optado por aplicar la fracción V del 76, en violación del precepto local, como en el caso del Estado de Guerrero el 21 de mayo de 1954 (9).

También se prevé en la nueva Ley, que únicamente podrá ser designado gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen las Constituciones Federal y Local, tal vez para evitar casos como el del Estado de Morelos antes citado.

Finalmente, la fracción V del 76, establece que, el gobernador provisional debe convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado y prohíbe que el propio gobernador provisional sea electo en ese puesto, en virtud de la convocatoria que expida. Como en los demás casos, se ha hecho caso omiso de la disposición como en el Estado de Guanajuato en 1935. En dicho Estado, la Constitución Local disponía que el gobernador provisional convocara a elecciones dentro

---

(9) Diario Oficial del 24 de mayo de 1954.

de un período de cuatro meses. A pesar de lo anterior, Enrique Fernández Martínez, nombrado gobernador provisional por el Senado en diciembre de 1935, permaneció en el poder hasta que Luis I. Rodríguez, ex-secretario particular del entonces Presidente, General Lázaro Cárdenas, cumplió edad necesaria para ser candidato a la gubernatura y fué electo para terminar el período constitucional del gobernador callista depuesto. (10).

Un punto que queda por aclarar, es el relativo al último párrafo de la fracción V que dice: "El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

La duda que nos podemos plantear es el alcance de este precepto. De acuerdo a lo anterior podríamos interpretarlo de tres maneras: La primera, sería el que si la Constitución Local lo autorizara, podría ser gobernador constitucional el que hubiere fungido como gobernador provisional y convocado a elecciones. Esta primera posibilidad es inadmisibile, puesto que el artículo 115 constitucional dispone: .....Nunca podrán ser electos para el período inmediato: b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que

---

(10) Manuel Barquin. "La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas".

desempeñe el cargo en los últimos años del periodo.

La segunda interpretación sería, el que las Constituciones Locales pudieran prever la eventual desaparición de los poderes en su Estado a través de un funcionario o un organismo del propio Estado. Creemos que ésto sería totalmente negativo, pues daría pie a que o se atemorizara el gobierno local por ser el encargado de ejercitar la facultad.

Sobre esta posibilidad existe divergencia de opiniones entre Tena Ramírez (11) y Lanz Duret (12). El primero, opina que es totalmente improcedente el que se le hubiere dado facultad para desaparecer poderes a las autoridades locales; mientras que el segundo, opina que el constituyente si otorgó esta facultad arguyendo que en el dictamen que dió la comisión respectiva ante el Constituyente de Querétaro se dijo que en la innovación que se introducía a la fracción V, "se deja la puerta abierta a la resolución que al problema den las Constituciones Locales ahora que se reforman a consecuencia de la nueva Constitución".

Consideramos que Tena Ramírez tiene razón, pues como el mismo nos dice: "el pasaje transcrito no puede ser aceptado como referente a toda la fracción .....es imposible desde

---

(11) Felipe Tena Ramírez. Obra citada

(12) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano 1976.

luego que la puerta quede abierta para que las Constituciones Locales puedan establecer cosa distinta a que el gobernador provisional convocante pueda ser electo gobernador provisional por prohibirlo el 115. También menciona el Maestro Tena, que ninguna Constitución Local ha acogido la tesis de Lanz Duret, mientras que las Constituciones de nueve Estados han previsto el nombramiento de gobernador provisional, siguiendo de acuerdo a la interpretación del propio Tena Ramírez.

Estos Estados son: Nuevo León (artículo 144), Chihuahua (artículo 35), Zacatecas (artículos 130 a 133), Tabasco (artículo 34), Querétaro (artículos 174 a 176), Nayarit (artículo 138), Tamaulipas (artículo 156), Michoacán (artículo 164) y por último el Estado de Guerrero.

La última interpretación posible que menciona Tena y a la cual nos adherimos, por ser la más lógica y técnica, es que lo que pueden prever las Constituciones Locales, es la designación del gobernador provisional para convocar a elecciones una vez realizada la declaración de desaparición de poderes por parte del Senado, ya que las otras dos posibilidades están prohibidas expresamente por nuestra Constitución.

Con lo anterior, han quedado esbosados en -  
términos generales, los vicios en que se ha venido in--  
curriendo en la aplicación de la Fracción V del Artículo  
76 Constitucional.

En el siguiente capítulo, se analizarán di-  
versos casos representativos de la aplicación de la fa-  
cultad Senatorial de la desaparición de poderes en los  
Estados. Dichos casos, abarcan tanto diferentes épo-  
cas como diferentes circunstancias jurídicas.

Todos estos casos analizados sucedieron a  
partir de 1917, ya que el objeto de este trabajo es ana-  
lizar el aspecto jurídico vigente y no es propósito de  
esta tesis extenderse a historia del derecho ó derecho  
comparado.

## C A P I T U L O   I V

EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL SENADO PARA DECRETAR LA DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

4.1.- TABLA HISTORICA DE LOS CASOS DE DESAPARICION DE PODERES. INCLUYE LAS SOLICITUDES FRUSTADAS Y LAS DECLARATORIAS INSUBSISTENTES.

1.-	CAMPECHE	( 1917 )
2.-	GUERRERO	( 1917 )
3.-	TAMAULIPAS	( 7 de mayo de 1918)
4.-	GUERRERO	( Diario oficial 11 noviembre 1918)
5.-	TAMAULIPAS	( 22 de agosto de 1919)
6.-	MICHOACAN	( 25 septiembre y 22 noviembre 1920)
7.-	ZACATECAS	( 1920 )
8.-	GUANAJUATO	( 1920 )
9.-	QUERETARO	( 1920 )
10.-	NUEVO LEON	( 1920 )
11.-	JALISCO	( 5 de julio 1920)
12.-	TAMAULIPAS	( 1920)
13.-	MEXICO	( 5 julio 1920 )
14.-	PUEBLA	( 7 julio 1920 )
15.-	VERACRUZ	( 1920 )
16.-	CAMPECHE	( 5 julio 1920 )
17.-	YUCATAN	( 5 julio 1920 )
18.-	OAXACA	( 27 octubre 1920 )
19.-	MORELOS	( 27 octubre 1920 )

- 20.- TABASCO ( Diario oficial 9 noviembre 1920 )
- 21.- SAN LUIS POTOSI ( 1920 )
- 22.- CHIHUAHUA ( 1920 )
- 23.- SAN LUIS POTOSI ( 1923 )
- 24.- MORELOS ( Diario oficial 1o. diciembre 1923)
- 25.- TAMAULIPAS ( Diario oficial 14 febrero 1924)
- 26.- PUEBLA ( Diario oficial 24 abril 1924)
- 27.- OAXACA ( 28 abril 1924)
- 28.- MORELOS ( Diario oficial 12 septiembre 1924,  
Diario oficial 5 octubre 1925,  
Diario oficial 20 abril 1927)
- 29.- AGUASCALIENTES ( 1924)
- 30.- CHIAPAS ( Diario oficial 29 diciembre 1924)
- 31.- COAHUILA ( 1925)
- 32.- AGUASCALIENTES ( 1925 )
- 33.- NAYARIT ( 24 febrero 1927 )
- 34.- PUEBLA ( Diario oficial 1o. julio 1927)
- 35.- VERACRUZ ( Diario oficial 20 octubre 1927)
- 36.- CHIAPAS ( Diario oficial 20 octubre 1927 )
- 37.- NAYARIT ( 24 octubre 1929)
- 38.- JALISCO ( 8 marzo 1930 )
- 39.- NAYARIT ( Diario oficial 10 agosto 1931 )
- 40.- JALISCO ( Diario oficial 20 octubre 1931)
- 41.- COLIMA ( Diario oficial 10 agosto 1931)
- 42.- DURANGO ( Diario oficial 24 septiembre 1931)

- 43.- GUANAJUATO ( 1o. junio 1932 )
- 44.- TLAXCALA ( Diario oficial 20 enero 1933 )
- 45.- TABASCO ( Diario oficial 25 julio 1935)
- 46.- COLIMA ( 21 agosto 1935 )
- 47.- GUERRERO ( 5 noviembre 1935)
- 48.- GUANAJUATO ( Diario oficial 20 diciembre 1935)
- 49.- DURANGO ( Diario oficial 20 diciembre 1935)
- 50.- SINALOA ( Diario oficial 20 diciembre 1935)
- 51.- SONORA ( Diario oficial 20 diciembre 1935)
- 52.- CHIAPAS ( Diario oficial 3 octubre 1936)
- 53.- SAN LUIS POTOSI ( 26 de mayo de 1938)
- 54.- GUERRERO ( Diario oficial 21 febrero 1941)
- 55.- SAN LUIS POTOSI ( 19 agosto 1941)
- 56.- GUANAJUATO ( 8 enero 1946)
- 57.- TAMAULIPAS ( 9 abril 1947)
- 58.- GUERRERO ( 21 mayo 1954)
- 59.- GUERRERO ( 1960 )
- 60.- DURANGO ( 4 agosto 1966)

- 61.- GUERRERO ( 31 enero 1975 )
- 62.- HIDALGO ( 29 abril 1975 )

En vista de que los 62 casos se presentan en una forma exhaustiva, se consideró suficiente analizar, sólo una gama de -- ellos; tomando en cuenta también otros factores como son la dimensión territorial de los Estados, su densidad de población, su aspecto económico y la incidencia de casos en un mismo Estado.

#### 4.2.- POR SU DIMENSION TERRITORIAL

#### C H I H U A H U A 1 9 2 0

Caso en el cual no hubo necesidad de declarar desaparecidos los poderes, ni designar gobernador provisional por parte -- del Senado, pues la Revolución, al desconocer los poderes constituidos en el Estado, designó con facultades derivadas del Plan de Agua -- Prieta, un gobernador provisional, Abel Rodríguez, quien de inmediato convocó a elecciones, resultando electo gobernador constitucional -- Ignacio Enríquez. (1).

Este caso es interesante al mostrarnos una aplicación jurídica correcta, derivada de un plan Insurgente, en este caso del Plan de Agua Prieta, que prevenía al desconocimiento de los poderes en los Estados que no se adhirieran al propio plan.

---

(1) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. La intervención federal en la desaparición de poderes. pág. 207.

La aplicación de los postulados del Plan de Agua - Prieta, era la vía regia y no invocar la Fracción V, del Artículo 76 Constitucional, como se hizo en otros casos de 1920.

S O N O R A ( Diario Oficial 20 de diciembre de 1935).

Un caso eminentemente político, resultado de la -- ruptura entre Calles y Cárdenas. En media hora, de las 19:30 a -- las 20:00 horas, se dieron a conocer en el Senado las ternas para cuatro casos, eligiéndose los correspondientes gobernadores provi-- sionales que, por supuesto eran Cardenistas y sustituirían a los anteriores Callistas.

Al Gobernador Ramón Ramos, se le acusó de haber co-- metido violaciones a las Garantías Individuales y de ser manipu-- lado por Rodolfo Elías Calles, hijo de Don Plutarco Elías Calles. Fué elegido Gobernador provisional, Jesús Gutiérrez Cázares, Car-- denista de confianza, quien protestó el cargo el 18 de diciembre de 1935.(2).

C O A H U I L A 1 9 2 5

En atención a la facultad del Senado de resolver -- los conflictos políticos entre los poderes de una entidad federa-- tiva, el Senado analizó el caso de Coahuila, relativo al conflic-- to suscitado entre los poderes ejecutivo y judicial, sobre la le-- gitimidad de la Legislatura resultante de las elecciones de 1925. La Secretaría de Gobernación, mediante comunicado de fecha 3 de diciembre de 1925, indicó que:

---

(2) Datos históricos, tomados de la intervención federal en la -- desaparición de poderes. MANUEL GONZALEZ OROPEZA.UNAM 1983.

De ninguna manera pueden incluirse entre éstos (los -- conflictos de carácter político), los que tienen por objeto decidir -- cuáles de los poderes locales antagónicos, que se dicen legítimos, son en realidad los poderes legales, porque resolver esta cuestión es, en el fondo, calificar la validez y legalidad de las elecciones locales, -- convirtiéndose entonces el Senado en gran elector y contraviniendo lo que disponen los artículos 39 y 40 de nuestra Carta fundamental.

Previo a dicho escrito, Manuel Padilla, entonces Presi dente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicaba con escrito de fecha 19 de noviembre de 1925 que la Suprema Corte "Ha tenido a bien nombrar al magistrado del Tribunal del Segundo Circuito, licenciado Rosendo Heredia, para que practique la investigación sobre las -- elecciones que se efectuaron el día 30 de agosto último para la reno-- vación de los poderes locales en el Estado de Coahuila". Esta inter-- vención, con apoyo en el párrafo tercero del Artículo 97 Constitucio-- nal, fué solicitada expresamente por el Senado. Aunque en el presente caso no se desencadenó la desaparición de los poderes estatales, es -- relevante, ya que, como el origen del conflicto radicó en materia -- electoral, intocable, tradicional y formalmente para los poderes judi-- cial y ejecutivo, decidió vedarse a la consideración del legislativo, -- lo que finalmente hubiera constituido la negación de la intervención -- federal. Sin embargo este caso representa un ejemplo interesante -- de colaboración de poderes, pues ante el vacío de poder legítimo, el -- Senado solicitó a la Suprema Corte para que investigara dichas eleccio nes y en base a su dictamen, decidiera sobre la resolución

constitucional procedente, la declaratoria de haber desaparecido los - poderes, un conflicto entre poderes del mismo estado y proceder confor<sub>g</sub> me a las Constituciones general y local. (3).

Este caso tiene su origen y se sustenta en un problema que como se vió en los párrafos anteriores, relacionan a los artículos 39, 40 y 97 Constitucionales. Era imposible que el Senado mismo permitiera convertirse en gran elector como lo decía la Secretaría de Gobernación, por lo que no hubo desaparición de Poderes Estatales.

#### 4.3.- POR SU FORTALEZA ECONOMICA Y DENSIDAD DE POBLACION

J A L I S C O ( Diario Oficial 20 de octubre de 1931).

Este caso es uno de los más peculiares. El entonces - Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, informó al Senado el - 15 de octubre de 1931, que el Congreso local de Jalisco, había depues- to al señor Juan de Dios Robledo, a la sazón de gobernador substituto y en su lugar había designado al diputado José María Ceballos. Ortiz Rubio manifestó que no había precepto en la Constitución local que au- torizara al Congreso del Estado para deponer, por un simple acuerdo, - al gobernador. El senador Neri, con esta sola información presiden- cial, se apresuró a sugerir a la Cámara que se solicitara al Ejecutivo Federal la terna para designar gobernador provisional. Por su parte, - el senador Valdés le recordó que correspondía al Senado constatar previamente si habían desaparecido los poderes en el estado y de -

---

(3) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. La intervención federal en la desaparición de poderes. pág. 219.

ser el caso, solicitar la terna una vez declarada la desaparición de poderes. Así se hizo y en la misma sesión, se envió la terna que es tuvo integrada por el mismo Juan de Dios Robledo, Jesús J. Madrigal y Miguel Monraz, resultando electo el propio Juan de Dios Robledo. Lo habían declarado desaparecido como gobernador substituto y después se le designaba gobernador provisional, constituyendo el contrasentido - más absurdo. Aunque es fácilmente comprensible que la intención en - este caso fué la de restituir a Robledo en el cargo, el procedimiento seguido no pudo ser más desafortunado e incorrecto, pues tratándose - de un conflicto entre poderes del estado, debió plantearse el problema en términos de una cuestión política, según la fracción VI del artículo 76 constitucional. (4).

Así como se comentaba el modelo de Técnica Jurídica en el anterior caso de Chihuahua, este caso es digno de llamar la atención por su antijuricidad. Es obligación de todo Senador el conocimiento de las leyes vigentes y su correcta aplicación, pero los Senadores Nery y Valdés, prefirieron anteponer ambiciones políticas y así convertir a un gobernador substituto en gobernador provisional.

N U E V O   L E O N   1 9 2 0 .

Este interesante caso, tomó la contra partida del caso de Chihuahua, que se analizó anteriormente, porque el ejecutivo federal solicitó al Senado de la República que designara gobernador provisional, ya que conforme al plan de Agua Prieta se había desconocido a los poderes locales. Lógico es, suponer que la declaración de desa-

---

(4) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. La intervención federal en la desaparición de poderes. págs. 224 y 225.

parición de poderes, estaba ya dada de facto.

La terna estaba integrada por Porfirio González, Santiago Roel y Eusebio Guajardo, pero los senadores por el Estado de Nuevo León que eran Jonás García e Ildefonso Vázquez, se opusieron junto con el Congreso del Estado de Nuevo León, consideraban que la vía jurídica correcta, estaba por el camino de la aplicación de la Constitución del Estado de Nuevo León y no de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para la desaparición de poderes que unánimemente -- era aceptada por todos conforme al Plan de Agua Prieta. Es más, se aseguró que el triunfo del propio Plan de Agua Prieta, había sido por la constante violación a la soberanía de las entidades federativas en la administración Carranza. La vía de la Constitución General de la República, sería volver a los mismo, Otro argumento que fuertemente se esgrimió fué el propio artículo 76, fracción V, cuando prevé la -- aplicación prioritaria de las constituciones locales.

Se presentó una tercera posición sostenida por José -- Novelo, quien consideró que la solución a tan acervada discusión, estaba no en aplicar una u otra constitución, sino en aplicar para este -- problema el propio plan de Agua Prieta, ya que este era un caso derivado de un plan y de una situación completamente política. Consistía la solución en aplicar la fracción XIV del artículo 2o. de dicho plan por el cual Adolfo de la Huerta, Jefe Supremo, nombraría gobernadores provisionales por varios estados entre los que se encontraba Nuevo -- León, los cuales convocarían a elecciones. El Senado encontró aquí -- una magnífica salida para el problema y esta solución se formalizó el

3 de julio, aprobada por mayoría.

Es indudable que la idea jurídica de Novelo, resulta impecable y fué la mejor contribución jurídica al problema entre todos los oradores en el Senado y en el Congreso local. Por último no hay que dejar de mencionar que era una aberración jurídica el pasar por alto completamente cuando la Constitución dice expresamente en su artículo 76, fracción V, que sólo tendrá su aplicación, cuando las constituciones locales no prevean el caso. (5).

P U E B L A (Diario Oficial lo. de julio de 1927).

Nos encontramos frente a un caso de tal solidez en la argumentación para la desaparición de poderes que aún cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no es competente para la Declaratoria de desaparición de poderes, nadie objetó el que lo hubiese hecho.

Tres miembros de dicha Comisión, levantaron la voz para denunciar que en el Estado de Puebla, tres corporaciones distintas se autonombraban, Legislatura del Estado, mientras Manuel P. Montes, nombrado gobernador por una de las seudodichas legislaturas, tenía sobre sí una acusación fundada de homicidio.

En una de las votaciones más enconadas de su tipo ante la terna integrada por Donato Bravo Izquierdo, Manuel Guerrero y Vicente Lombardo Toledano, ganó el primero. (6).

---

(5) Datos históricos tomados de la intervención federal en la desaparición de poderes. MANUEL GONZALEZ OROPEZA. UNAM 1983.

(6) Datos históricos, tomados del Diario de los Debates del 29 de junio y lo. de julio de 1927.

## 4.4- POR LA INCIDENCIA DE CASOS EN UN MISMO ESTADO.

G U E R R E R O 31 DE ENERO DE 1975.

Una vez más se trasgrede la Constitución al efectuar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Declaratoria de desaparición de poderes a instancias de la misma Comisión que también designó Gobernador provisional.

Fué el Diputado Hernández Hadad y el Senador Fuentes - Díaz, los que rindieron un informe por el cual se confirmaba la culpabilidad del Gobernador del Estado de Guerrero, Israel Nogera Otero, - por delito de fraude. Esto dió la base para la declaratoria y designación que se efectuó el mismo día 31 de enero de 1975, en que se presentó el informe, claro es suponer que hubo un anterior acuerdo partidista. (7).

T A M A U L I P A S 9 DE ABRIL DE 1947.

Ante la Comisión Permanente del Congreso, el Presidente Miguel Alemán solicitó la declaración de desaparición de poderes - del Estado de Tamaulipas, en virtud de que había sido asesinado Vicente Villasana, director del periódico El Mundo, por Julio Osuna quien después de haber cometido el delito, se había presentado ante el gobernador, Hugo Pedro González, en su domicilio y éste le había permitido estar en libertad y trasladarse a su rancho "La Diana", en vehículos oficiales del Estado. De la investigación realizada por la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de Justicia, ambos -

(7) Datos históricos tomados del Diario de los Debates, 31 de enero - de 1975.

funcionarios le imputaron al gobernador el abuso de autoridad al no aprehender de inmediato a Osuna. *Votada afirmativamente la solicitud presidencial, se procedió en la misma sesión a presentar la terna para designar al gobernador provisional Raúl Gárate, Eutímio Rodríguez y Horacio Terán, la integraron y fué designado el primero de ellos, quien ya esperaba rendir la protesta del cargo fuera de la Sala de Debates del Senado. (8).*

*Por desgracia observamos una vez más la falta de pulcritud jurídica al efectuar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, otra declaratoria de Desaparición de Poderes.*

*Se entiende por otro lado lo complicado que sería la realización de un período extraordinario de sesiones del Senado para un problema de esta índole y de ahí que el Ejecutivo Federal haya propiciado esa falta de pulcritud jurídica, porque si este problema se hubiese presentado durante los meses de Septiembre a Diciembre en que se encuentra reunido el Senado en su período Ordinario de Sesiones, el desenvolvimiento del problema hubiera sido exactamente el mismo.*

*Sin embargo esta crítica a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de atribuirse facultades que no le corresponden, ha sido uno de los argumentos, entre otros que creemos ha influido en el desuso actual de la facultad Senatorial de declarar desaparecidos los poderes de un Estado.*

---

(8) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. *La intervención federal en la desaparición de poderes.* pág. 238.

G U A N A J U A T O 8 DE ENERO DE 1946.

En la sesión del 8 de enero de 1946 de la Comisión Permanente del Congreso, se dió lectura a la solicitud de Avila Camacho de declarar desaparecidos los poderes en este Estado, por haber acontecido en la Ciudad de León, diversos hechos violentos que arrojaron un saldo de 26 muertos y 150 heridos. Con motivo de la renovación de los poderes en ese municipio, cuya cabecera es la Ciudad de León, se enfrentaron dos candidatos: Quiroz apoyado por el Partido de la Revolución Mexicana y Carlos Obregón respaldado por la Unión Nacional Sinarquista. Verificadas las elecciones municipales, se rumoró que Obregón las había ganado, pero que el gobernador del estado, Ernesto Hidalgo, había impuesto a Quiroz. En su toma de posesión, celebrada el 31 de diciembre de 1945, sucedió un incidente entre campesinos -- reunidos en la plaza principal y algunas personas que se encontraban en el casino cercano a dicha plaza. Del casino salió el general Bonifacio Salinas, jefe de la zona militar y aprehendió a más de 75 personas por injurias é incluso se les imputó sedición. Con estas detenciones, el pueblo de León se exacerbó y el recién electo presidente municipal prefirió ordenar que fueran puestos en libertad los detenidos y así se cumplió el 10. de enero de 1946. Después de un mitin organizado en la tarde del mismo día de su liberación, el 2 de enero de 1946, volvieron a reunirse en actitud más agresiva, lo que desencadenó un enfrentamiento con el ejército, los hechos que se sucedieron -- fueron decisivos para que el Senado, después de una investigación re

lizada por la Suprema Corte de Justicia, por la Procuraduría Militar de Justicia y por el propio Senado, declarase desaparecidos los poderes en el Estado.

La comisión designada por el Senado decidió que correg pondría a la Corte decidir sobre las violaciones al voto público; no obstante, rindió un informe del cual se desprendía la desaparición de poderes. Finalmente, en esa misma sesión, se aprobó la solicitud de desaparición y se eligió sin dilación alguna al gobernador provisional de entre la terna integrada por Nicéforo Guerrero, Roberto Guzmán - Araujo y Tomás Sánchez Hernández. Se nombró unánimemente a Nicéforo Guerrero, quien había colaborado en la elaboración del último proyecto de ley reglamentaria de la materia analizada y a la sazón, era ministro de la Suprema Corte de Justicia. Lo curioso es que ese mismo día era igualmente sometido un escrito del Secretario de Gobernación por medio del cual se informaba que Guerrero había presentado una solicitud de licencia para separarse de dicho cargo. La festinación de este caso fué evidente al protestar Guerrero como gobernador provisional ese mismo día. (9).

Se puede observar en este caso que la causa para la -- Declaratoria de desaparición de poderes, como en otros se ha presenta do, resulta ser la comisión de delitos por parte de Funcionarios, lo que más bien debería ser base para fincarles responsabilidades y no base para la desaparición de poderes. Ciertamente en muchísimos casos así se ha hecho, pidiendo los propios gobernadores, licencia a sus --

---

(9) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. La intervención federal en la desaparición de poderes. pág. 237.

respectivos congresos, lo que equivale a renuncia, pero se entiende - también que por razones políticas como son la oposición por parte del gobernador a pedir licencia y el ambiente hostil que prevalece en - - ciertos momentos en un Estado hacia sus propias autoridades, llevan al Gobierno Federal a actuar como lo hizo en este caso de Guanajuato.

#### 4.5.- CUADRO DE ASIMILACION DE LA EXPERIENCIA INTERVENTORA FEDERAL EN LA DESAPARICION DE PODERES.

C A S O	I N T E R E S	PROCEDIBILIDAD
CHIHUAHUA 1920	El Plan de Agua Prieta permitió la designación de un gobernador provisional, legitimado por la Revolución, quien convocó de inmediato a elecciones y de esta manera, pudieron reconstruirse los poderes constitucionales en el estado. Este procedimiento debió imitarse en todos los casos parecidos, que fué la mayoría, ocurridos en 1920.	No hubo declaración.
NUEVO LEON 1920	Unico caso en que la Constitución local instrumentaba la designación del gobernador provisional - sin necesidad de que el Senado - constatará la desaparición de poderes. Se dan nuevas interpretaciones sobre la aplicación de las Constituciones locales. Se propuso por Pescador la procedencia de la facultad senatorial ante el caso de la desaparición de uno solo de los poderes locales. Se aseveró que ante los conflictos de un solo poder, serían -	

C A S O	I N T E R E S	PROCEDIBILIDAD
NUEVO LEON 1920	siempre de interpretación del derecho y no políticos, por lo que -- correspondería resolverlos a la <u>Suprema</u> Corte de Justicia. Interposición del veto presidencial ante la resolución del Senado de no declarar desaparecidos los poderes.	No hubo declaración.
COAHUILA 1925	Surgido a raíz de un conflicto político entre los poderes locales. Los poderes federales se consideraron incompetentes para decidir sobre la validez de las elecciones locales y calificar la <u>legitimidad</u> de los poderes. <u>Incongruencia</u> con la intervención en otros casos. Acertada aplicación de la función investigadora de la <u>Suprema</u> Corte de Justicia.	No hubo declaración.
PUEBLA 1927	Dualidad de poderes legislativos y carencia de facultades, además de imputaciones penales, a cargo del gobernador. Es el caso más discutido respecto a la designación de un gobernador <u>provisional</u> . La Comisión Permanente <u>ne</u> vamente se arrogó la facultad <u>se</u> natorial.	No hubo declaración.
JALISCO 1931	Otro caso resuelto como <u>desaparición</u> de poderes, ameritando la <u>resolución</u> que brinda la <u>fracción VI</u> del artículo 76 <u>Constitucional</u> . Es el único caso en el <u>cu</u> al se declara la desaparición de todos los poderes y se designa gobernador <u>provisional</u> a la <u>mis</u> ma persona que había sido el gobernador desaparecido.	No hubo declaración.

C A S O	I N T E R E S	PROCEDIBILIDAD
SONORA 1935	Se le atribuyó al gobernador en turno la comisión de labores subversivas. Se aprecia la ruptura política entre Cárdenas y Calles.	No hubo declaratoria.
GUANAJUATO 1946	La Comisión Permanente declaró la -- desaparición de poderes en virtud de un enfrentamiento trágico. La Suprema Corte de Justicia efectuó su función investigadora.	No hubo declaratoria.
TAMAULIPAS 1947	Por la comisión de un homicidio por la parte de una persona allegada al gobernador, quien le brindó protección, se declaró la desaparición de poderes por la Comisión Permanente.	No hubo declaratoria.
GUERRERO 1975	Por delitos del orden común imputados al gobernador se declaró la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso.	No hubo declaratoria.

De la anterior Tabla Histórica, en el punto 4.1 de este capítulo se desprende el siguiente cuadro con datos cuantitativos:

	DECLARATORIAS	SOLICITUDES FRUSTADAS	DECLARATORIAS INSUBSISTENTES
1917	0	2	0
1918	2	0	0
1919	1	0	0
1920	9	6	2
1923	1	1	0
1924	5	1	0
1925	1*	2	0
1927	5**	0	0
1929	1	0	0
1930	1	0	0
1931	4	0	0
1932	1	0	0
1933	1	0	0
1934	7	0	0

	DECLARATORIAS	SOLICITUDES FRUSTADAS	DECLARATORIAS INSUBSISTENTES
1936	1	0	0
1938	1	0	0
1941	2	0	0
1946	1	0	0
1947	1	0	0
1954	1	0	0
1960	0	1	0
1966	1	0	0
1975	2	0	0
<b>T O T A L E S</b>	<b>49</b>	<b>13***</b>	<b>2</b>

\* Caso de Morelos en el que se designa un segundo gobernador provisional, persistiendo la declaratoria de desaparición de poderes de 1924.

\*\* Se incluye nuevamente el caso de Morelos en el que es designado un tercer gobernador provisional, persistiendo la declaratoria de 1924.

\*\*\* Por el carácter mismo de las solicitudes de declaratoria de desaparición de poderes, el dato aportado es simplemente ejemplificativo de las solicitudes analizadas y no implica un dato exacto de todas las solicitudes habidas en el período estudiado.

Presidente de la República      Casos de declaratorias efectivas de desaparición de poderes.\*\*\*\*

Venustiano Carranza	3
Adolfo de la Huerta	9
Alvaro Obregón	6
Plutarco Elías Calles	4
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	5
Abelardo L. Rodríguez	1
Lázaro Cárdenas	9
Manuel Avila Camacho	3
Miguel Alemán	1
Adolfo Ruiz Cortines	1
Gustavo Díaz Ordaz	1
Luis Echeverría	2

\*\*\* No se toman en consideración las solicitudes ni las declaratorias insubsistentes, así tampoco los casos de Morelos 1925 y 1927, los cuales tienen que referirse a la declaratoria de Morelos 1924.

Casos en los que ha sido declarada la desaparición de poderes por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión: Morelos 1924, Tamaulipas 1924, Puebla 1924, Nayarit 1927, Puebla 1927, Jalisco 1930, Colima 1931, Durango 1931, Nayarit 1931, Guanajuato 1932, Tlaxcala 1933, Tabasco 1935, Colima 1935, San Luis Potosí 1941, Guanajuato 1946, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975, los cuales hacen un total de diecinueve.

Otro recuento que resulta importante considerar, es aquel proveniente de las causas esgrimidas para efectuar la declaratoria de desaparición de poderes:

- a) Violaciones al voto público. Tamaulipas 1918, Chiapas 1924, Colima 1931, Tlaxcala 1933, Chiapas 1936 y Guerrero 1941.
- b) Sublevación de los poderes locales contra la Federación. Guerrero 1918, Tamaulipas 1919, Chiapas 1927, Sonora 1935 y San Luis Potosí 1938.
- c) Consolidación de movimientos revolucionarios a nivel federal. Michoacán 1920, Jalisco 1920, Tamaulipas 1929, México 1920, Puebla 1920, Campeche 1920, Yucatán 1920, Oaxaca 1920, Morelos 1920, 1923, 1924, 1925 y 1927.
- d) Movimiento rebelde interno. Puebla 1924 y Jalisco 1930.
- e) Conflictos políticos. Nayarit 1927, Veracruz 1927, Nayarit 1931, Jalisco 1931 y San Luis Potosí 1941.
- f) Dualidad de poderes. Chiapas 1924 y Puebla 1927.

- g) Responsabilidad oficial. Nayarit 1929, Durango 1931, Guanajuato 1932, Tabasco 1935, Colima 1935, Guerrero 1935, Guanajuato 1935, Sinaloa 1935, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1954, Durango 1966, Guerrero 1975, e Hidalgo 1975.
- h) Prórroga de funciones. Durango 1935.
- i) Vacío de poder. Oaxaca 1920, Morelos 1920.

Como se puede observar, las causas enlistadas en casi todos los incisos hubieran correspondido a las medidas ejecutivas de intervención federal; sólo los últimos incisos corresponden a los supuestos de la función declarativa de desaparición de poderes. (10).

A continuación haremos un análisis de la nueva Ley que ha venido a reglamentar la fracción V del Artículo 76 Constitucional, análisis en el que se deberán volver a tratar, por ser necesario, los problemas aquí mencionados, ya que la Ley reglamenta la fracción aquí señalada, sólo que ya desde otro punto de vista que será el de tratar de descubrir si esta nueva Ley resolverá la situación irregular que existe hasta esta fecha.

---

(10) MANUEL GONZALEZ OROPEZA. La intervención federal en la desaparición de poderes. Pág. 264.

## C A P I T U L O     V

### LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 76, FRACCION V, DE LA CONSTITUCION.

En 1938 ante la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión, los legisladores Nicéforo Guerrero y Wilfrido C. Cruz, presentaron un Proyecto de Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional. No fué sino hasta 1970, cuando las Comisiones respectivas dictaminaron que la iniciativa debía ser archivada en vista de que el problema de desaparición de poderes, dijeron, era más político que jurídico y además era imposible preveer la multitud de casos en los que podrá darse ésta.

Al parecer las cosas ahora han cambiado. El 29 de diciembre de 1978, fué finalmente publicada la Ley Reglamentaria de la Fracción V, la cual a pesar de su elocuente exposición de motivos donde defiende al federalismo y a la autonomía de los Estados miembros, no viene a resolver mayormente el problema de la violación al sistema federal. A continuación analizaremos la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, en la iniciativa de la misma, los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados y por último, la propia Ley.

#### 5.1.- La Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo.

En la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, encontramos que el Ejecutivo defendió grandemente el propósito de su gobierno de "vivir el federalismo en toda su dimensión". También se dijo en dicha exposición, que sin este sistema, el país se hubiera disgregado y que "hoy más que nunca la efectividad del federalismo

resulta indispensable para lograr la extensión de nuestra vida democrática".

Como es de sobra conocido por todos y como atinadamente lo menciona Tena Ramírez "El contraste de la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México." El mismo Tena Ramírez hace mención a los comentarios de diversos autores extranjeros entre los que destacan J. Cloyd Mecham y Wheare que comentan: "El Federalismo jamás ha existido en México". "Es un lugar común indiscutible que la Nación Mexicana ahora y siempre ha sido Federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista". El segundo nos dice: "Las regiones por las cuales se han instituido gobiernos independientes en estas constituciones latinoamericanas, no han tenido en muchos casos historia propia y gobierno efectivos. Han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central. Y por otra razón entre otras, el Gobierno Federal, no ha llegado a ser una realidad en esas repúblicas".

La verdad de las cosas, es que la realidad de nuestro país no se ajusta en sentido estricto ni al Federalismo ni al Centralismo, por lo que creemos se debe aceptar el hecho de que nuestro sistema tiene características particulares.

También se dice en la exposición de motivos que,

"la Constitución General de la República acogió, en la fracción V del Artículo 76, un mecanismo tendiente a dar eficacia y preservar la estructura y el funcionamiento del orden federal". Más abajo, la propia iniciativa nos dice: "La tarea preservadora y reconstructiva que conforme a dicho precepto tiene conferida la Cámara de Senadores, no llegó empero a contar con el instrumento legal que fijara el contexto jurídico estricto y objetivo a que sujetaría su desarrollo. Tal circunstancia propició la aplicación discrecional del texto constitucional y favoreció, en diversas ocasiones, atentados a las autonomías estatales, distorsionando así el auténtico sentido de garantía federal a que propendía" y antes de pasar a temas menos relevantes, culmina diciendo que la Ley Reglamentaria que se propone "establece un marco infranqueable para evitar excesos y precipitaciones que contrarían las esencias del sistema federal". Como vemos, es imposible el tomar en cuenta esta parte de la exposición, ya que como se analizará más adelante, la forma en que se preveen los casos en que procede la declaración del Senado de que han desaparecido los poderes de un Estado es tan ambigua y general, que sólo se está legalizando la ruptura del Pacto Federal.

#### 5.2.- Dictamen de la Cámara de Senadores.

En el dictamen por parte de las Comisiones Primera de Gobernación y Cuarta Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, encontramos, al igual que en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, una serie de conceptos que consideramos aleja-

dos de la realidad. Así encontramos frases como "Es altamente satisfactorio para el Senado de las facultades que le confiere esta iniciativa presidencial, que conllevan al cabal reconocimiento de la actuación siempre institucional de este cuerpo legislativo, a su gran solución moral y política, y a su sentido de responsabilidad. . .". En el mismo dictamen, volvemos a encontrar la intención de que el Federalismo y por tanto nuestra Constitución, sean respetados. También se aprecia la intención de desterrar abusos en detrimento de las Entidades Federativas y después de algunas otras consideraciones, analiza la iniciativa de Ley proponiendo modificaciones más bien de forma que de fondo. En pocas palabras, resulta imposible el hacer comentarios más amplios respecto del dictamen de esta Cámara, puesto que éste es muy pobre en conceptos y sólo fué modificado en el aspecto gramatical.

### 5.3.- Debates de la Cámara de Diputados.

Antes de iniciar el tema, debemos mencionar que no se incluyó en este trabajo el dictamen emitido por los Diputados, debido a las Comisiones Unidas dictaminadoras " no hallaron nada que enmendar o corregir" del proyecto que les envió el Senado. De hecho, los debates que se suscitaron en esta Cámara, son mínimos si consideramos la trascendencia de esta Ley Reglamentaria. Sólo mencionaremos algunas de las frases que reflejan el ánimo de los Diputados y la forma irresponsable como fué aprobada esta Ley, puesto que el fondo de la misma será estudiado cuando se analiza su contenido.

A nuestro juicio, la intervención más destacada de los cuatro Diputados que hablaron, fué la del Diputado Francisco

José Pineda Bolio, del Partido Acción Nacional, a quien debe reconocérsele su dignidad y responsabilidad. Este manifestó en la tribuna: "Causa en verdad asombro, sorpresa, perplejidad, que una ley que desarrolla un precepto constitucional, de tanta importancia, de tanta trascendencia, de tanto interés, de tanto abolengo, pueda ser discutido en menos de 24 horas, de cuando se presentó el dictamen en primera lectura. . . .", más adelante dijo: ". . . Esta precipitación nos ha llevado a incurrir en el ordenamiento que vamos a discutir, a una serie de omisiones y a la vez una serie de violaciones no solo de tipo constitucional, sino de tipo estructural Republicano Federativo"(1)

Como se puede observar, la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, no fué estudiada ya no digamos a fondo, sino que ni siquiera superficialmente. Así las cosas, entraremos al análisis de la Ley Reglamentaria en donde se tocará el fondo de la misma, para demostrar su poca funcionalidad.

#### 5.4.- La Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional.

Por iniciativa del Presidente de la República de fecha 27 de octubre de 1978, fué enviado al Senado el proyecto de Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional. Dicha iniciativa fué levemente modificada por los Senadores en su aspecto gramatical y aprobada por la Cámara de Diputados en los mismos términos en que la recibió. Finalmente, con fecha 29 de diciembre

---

(1) Diario de los debates de la Cámara de Diputados de la L, Legislatura.

de 1978, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación, iniciando su vigencia el día de su publicación.

A continuación haremos una crítica de la Ley recientemente aprobada, que desgraciadamente no coincide con las intenciones que se plasman en su exposición de motivos.

Como afirma Elisur Artega Nava (2), de acuerdo con la fracción V del Artículo 76, el Senado tiene sobre el particular las siguientes facultades:

- 1.- Certificar que realmente han desaparecido los poderes de un Estado.
- 2.- Certificar que en la Constitución local no se prevé la forma de suplir al gobernador.
- 3.- Declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional.
- 4.- Designar gobernador con vista a la terna que presente el Presidente de la República.

Como veremos a continuación, la Ley Reglamentaria no resuelve adecuadamente ninguno de los cuatro puntos arriba enunciados, de tal manera que con la Ley o sin ésta, el Ejecutivo podrá seguir violando la autonomía de los Estados. El texto de la Ley nos dice:

" Artículo 1. Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se han configurado la - desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse gobernador provisional".

Esta disposición pretende acabar con el ancestral vicio en el que había incurrido y que se cita en el CAPITULO anterior, en

---

(2) El Universal, 5 de diciembre de 1978.

el sentido de que la Comisión Permanente extralimitándose en sus facultades, intervenía declarando la desaparición de poderes de un estado.

La Comisión Permanente, no solo tomaba atribuciones que no le competían, sino que además iba más allá de la facultad exclusiva del Senado, realizando la declaración de desaparición de poderes con efectos constitutivos y no declarativos.

Consideramos que este ARTICULO, no acaba con las interpretaciones erróneas que se han hecho de la facultad senatorial plasmada en el mismo, ya que en los términos en que se ha quedado redactado el texto del ARTICULO, subsistirán las tendencias a que el Senado se aparte de la función que debe de cumplir; intervenir para establecer el orden constitucional desaparecido y asuma el cargo de destruir poderes constitucionales, mediante una determinación que resuelva que la desaparición se ha configurado.

Por lo que respecta a la declaración del Senado de nombrar Gobernador Provisional, las Cámaras soslayaron el texto constitucional que indica que sólo podrá el Senado nombrar Gobernador Provisional, en el supuesto en que la Constitución Local no preven esta situación, lo cual conculca el texto constitucional.

" Artículo 2. Se configura la desaparición de Poderes de un Estado, únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

- I.- Quebranten los principios del régimen federal.
- II.- Abandonen el ejercicio de sus funciones a no ser que medie causa de fuerza mayor.

- III.- Estuvieron imposibilitados físicamente para el ejercicio de sus funciones -- inherentes a sus cargos o con motivo -- de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos que afectan a la vida del Estado, impidiendo -- la plena vigencia del orden jurídico.
- IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones pa ra elegir a los nuevos titulares.
- V.- Promovieren o adoptaren forma de go-- bierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artícu-- los 40 y 115 de la Constitución Gene-- ral de la República".

El enlistado de supuestos fácticos que configuran la desaparición de poderes, no debe entenderse enunciativa, sino limitativa. Fuera de las situaciones previstas no es posible que se configure desaparición de poderes constitucionales, jurídicamente válida.

Comentando la fracción I, consideramos ambigua la -- disposición, el que se entiende por "quebrantar los principios del ré-- gimen federal".

Cualquier supuesto de autoridad estatal podía enca-- jar en dicho quebramiento. Sin embargo, lo interpretamos como - - - aquellos principios filosóficos que dieron origen al sistema federal, mismos que deben ser respetados en beneficio del Pacto Federal.

Entiéndase también en el caso de cuando se trastoque la naturaleza de una entidad federativa autónoma y unida en una Federa-- ción.

**EJEMPLO:** Rebelión en contra de la Federación y movimientos separatistas (princiando con la sofocación de - tales movimientos a través de otros instrumentos de intervención federal).

Cuando los gobernantes de un estado incumplan en forma grave, las obligaciones que les impone la Constitución Federal. - -

**EJEMPLO:**

Falta de acatamiento de las prohibiciones absolutas y relativas, impuestas a los estados (artículos 117 y 118 respectivamente), que pongan en peligro la seguridad del país, también podría considerarse el reiterado y voluntario incumplimiento de las -- Leyes Federales.

La fracción II, la estimamos absurda, ya que en la -- práctica es casi imposible que los tres Poderes Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se pusieran en franca rebeldía y abandonaran el ejercicio de sus funciones.

Por lo que toca a la fracción III, misma que dispone la imposibilidad física para el ejercicio de las funciones inherentes - al cargo, es igualmente absurdo este supuesto, ya que es imposible que enfermaran gravemente, o en su caso, fallecieran todos los integrantes de los tres Poderes de un Estado.

En lo tocante a la creación de situaciones o conflictos causados por los Poderes Estatales que afecten a la vida del Esta-

do, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

A este respecto, es digno de recordar lo que señaló - el Diputado Peniche Bolio, en los debates previos a la Ley:

" No podrá haber ningún Estado que pueda -- apartar un ápice de la plena vigencia del orden jurídico. La simple violación aislada, esporádica, individual, accidental, del orden jurídico, podrá dar pie, porque así lo dice la Ley, a que la Cámara de -- Senadores dijera.....desaparición de poderes". (3).

En la fracción IV, consideramos a este supuesto como antecedente, ya que los Poderes del Estado no pueden prorrogar su encargo si no es mediante elecciones populares y con las limitaciones que se establezcan en sus respectivas Constituciones.

La fracción V de la Ley en análisis, dispone que han desaparecido los Poderes de un Estado, cuando en éste se promoviere o - adoptare una forma de gobierno o base de organización política distinta a las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución.

Con esta disposición se pretende fortalecer el federalismo, sin embargo, la intervención del Senado en este supuesto, es - indicativo de la relativa autonomía de que gozan los Estados.

El Senado como Cámara de Origen, ha conculcado el régimen federal puesto que ha participado en la elaboración de una Ley --

---

(3) Debate en la Cámara de Senadores.

que somete a los Estados a diversas disposiciones ambiguas, que dejan oportunidad a que el Gobierno Federal intervenga directamente en los -- mismos, vulnerando su antonomía.

" Artículo 3. La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podría ser formulada por Senadores, Diputados Federales o -- por ciudadanos de la entidad. Recibida -- la petición, si el Senado la estima pro-- cedente, la turnará a la comisión corres-- pondiente para que formule dictamen. La -- resolución en su caso, se producirá den-- tro de los cinco días siguientes al reci-- bo de la petición".

El Ejecutivo Federal no fué incluido dentro de los -- ciudadanos que pueden solicitar la intervención del Senado en base a -- que, como se estableció en la Exposición de Motivos de la Ley que comen-- tamos, se trató de evitar la influencia y el peso político de éste y -- que pudiera influir en las decisiones del Senado.

" Artículo 4. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo

anterior. El acuerdo para convocar a - sesiones extraordinarias, deberá ser -- aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Comisión Permanente".

La Comisión Permanente está facultada para convocar - al Senado para tratar el asunto que considere necesario, con fundamento en los ARTICULOS 67 y 79 fracción IV de la Constitución General.

En este mismo ARTICULO, se determina la mayoría que - debe prevalecer para convocar al Senado a sesiones extraordinarias y -- que es de dos terceras partes de los individuos presentes.

" Artículo 5. Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitu-- cionales, procederá a formular la decla<sub>tor</sub> toria de que se está en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto solicitará del Presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado".

El autor Felipe Tena Ramírez, se pronunció por que la Comisión Permanente no tenga ingerencia en el nombramiento de Gobernador

Provisional en el caso de la desaparición de poderes:

" En este caso donde resulta, más que en otro alguno, la inutilidad de de tal organismo, pues no es fácil presumir que el Senado clausure - sus sesiones al declarar desaparecidos los poderes, para que inmediatamente después la Comisión Permanente proceda a designar gobernador provisional. Así es que la facultad de la Permanente consignada en la fracción V del artículo 76, es inejercitable en la práctica".(4).

En este orden de ideas, la actuación del Senado, se - debe limitar a llamar al Gobernador sustituto que se nombró conforme a la Constitución Local y a tomarle la protesta. El Senado interviene - para tomar la protesta de Gobernador Provisional, ya que estando desapa- - recidos los poderes del Estado, no existe autoridad ante quien pueda llevarla a cabo.

En este supuesto, el Presidente de la República, no - puede presentar terna, en virtud de que ya ha sido designado el Gober- - nador Provisional.

" Artículo 6. Si transcurrido el plazo se - ñalado en el artículo que precede, el Eje - tivo no envía la terna para el nombramien - to de gobernador provisional, el Senado ha - rá la designación de entre la terna que - su directiva someta a su consideración".

Vemos con esta disposición, que no debe facultarse al Senado para que designe la terna, ya que ésta es facultad exclusiva del

---

(4) FELIPE TENA RAMIREZ: op. cit., pág. 436.

titular del Ejecutivo, con lo cual se viola la Constitución General.

" Artículo 7. Corresponde a la Comisión -- Permanente hacer la designación de go-- bernador provisional cuando habiendo de clarado el Senado la desaparición de po-- deres, sin que se haya nombrado gubern dor provisional de la terna que propon-- ga el Presidente de la República. Cuan do durante el receso, exista falta absol uta del gobernador provisional, se pro cederá de acuerdo con la parte final del artículo 5, correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación".

Con esta disposición, se cae nuevamente en el vicio -- de facultar a la Comisión Permanente para que designe Gobernador Provi-- sional.

Es absurdo pensar, que el Senado clausure sus sesio-- nes antes de nombrar Gobernador Provisional siendo un caso tan urgente.

" Artículo 8. En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de -- entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el mo-- mento de la declaratoria".

Consideramos plausible esta disposición, porque no es

lógico que quien formara parte de los poderes que desaparecieron, se avocara a la reestructuración del orden constitucional.

" Artículo 9. Únicamente podrá ser designado como gobernador provisional -- quien reúna los requisitos que se establecen en el Artículo 115, fracción III, Inciso B, según párrafo de la -- Constitución General de la República y la Constitución del Estado de que -- se trate ".

Creo que es acertado el que se haya incluido esta disposición, puesto que de todas maneras será un requisito más en el que tendrá que pensar el Ejecutivo para el caso de que se decida intervenir a través del Senado para declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un Estado.

" Artículo 10. El Gobernador provisional nombrado, protestará ante el Senado o la Comisión Permanente en su -- caso ".

Vuelve a ser pertinente enfatizar que el Gobernador -- Provisional protestará ante el Senado o la Comisión Permanente, ya que habiendo desaparecido los poderes del Estado no existe autoridad ante -- quien proteste su investidura.

" Artículo 11. El gobernador provisional, deberá:

I.- Convocar conforme a la Constitución del Estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o Legislatura Estatal, misma que deberá efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

II.- Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o Legislatura Estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior".

Consideramos acertado lo dispuesto en las anteriores fracciones, ya que se le dá un plazo de tres meses al Gobernador Provisional para que convoque a elecciones, con lo que se evita una mayor -- permanencia del mismo.

Es sano lo dispuesto en la segunda fracción, ya que -- la impartición de justicia es una materia de la que depende la seguridad de los ciudadanos en general.

" Artículo 12. El gobernador provisional no podrá -- participar como candidato a gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto se expida".

Este dispositivo vuelve a repetir la prohibición que ya hizo desde mucho antes la Constitución.

" Artículo 13. En el caso de que el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el Senado haciéndose nuevo nombramiento".

Considero que este precepto, va en contra de la Constitución, ya que supone una nueva desaparición de poder que la Ley Suprema no prevé.

El Artículo 76, fracción V, de la Constitución General, no menciona en ningún momento la desaparición o destitución del Gobernador provisional que incumpla con las previsiones de la Ley Reglamentaria.

" Artículo 14. Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o exista gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el período respectivo.

En este mismo caso, el gobernador provisional convocará a elección constitucional ordinaria respectiva para la integración del Congreso o Legislatura Estatal, a menos que ya hubiere convocatoria a elecciones o existieran diputados electos".

Con este precepto, se trata de evitar la alteración - de cauce normal del período electoral del Estado.

" Artículo 15. Mientras se designa a los nuevos integrantes del Poder Judicial, los Secretarios de los juzgados, resolverán sobre los términos a que se -- refieren los Artículos 19 y 20, fracción I y III, - de la Constitución General de la República".

El Poder Judicial nunca deja de funcionar, aunque solo sea para sobrellevar los asunto más urgentes, por lo que nos demuestra este artículo que la desaparición de poderes es casi imposible en la práctica a menos que el Estado se encuentre en convulsiones políticas.

Ahora bien, el ataque a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno republicano, representativo federal; el ataque a la libertad de sufragio; cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad; la usurpación de profesiones y la violación de las garantías individuales, podrían ser empleadas en el caso de las fracciones I, III y V, de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional.

#### 5.5 LA FRACCION VI DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION

La Constitución General, prevé en la fracción VI del Artículo 76, lo siguiente:

" Son facultades exclusivas del Senado:

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan en tre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado -- dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior".

A este respecto Tena Ramírez comenta que tratándose de conflictos entre los poderes estatales, quedan las cuestiones constitucionales para ser resueltas mediante un procedimiento judicial por la Suprema Corte (Art. 105 Constitucional) y las cuestiones políticas para ser solucionadas sin forma de juicio por el Senado, ya sea a petición de uno de los Poderes o ya sea de oficio, cuando medie conflicto de armas ( Art. 76 Fracción VI). (5).

Es pertinente comentar que esta fracción aún no ha sido reglamentada, lo cual en nuestra opinión debe efectuarse a fin de precisar con exactitud que debemos entender por "cuestiones políticas".

Es urgente la expedición de dicha Ley, para evitar interpretaciones amplias que puedan conculcar el espíritu del Legisla-  
dor Constitucional.

---

(5) Cfr. F. Tena Ramírez: op. cit., pág. 426.

Concretando, podemos afirmar que existiendo problemas entre los Poderes de un Estado, se pueden resolver como sigue:

- A) Si es cuestión constitucional, a través de la -- Suprema Corte de Justicia, mediante un proceso judicial y
- B) Si es problema político, se debe resolver a petición de parte o, de oficio, por el Senado.

#### 5.6 LA GARANTIA FEDERAL.

El Artículo 122 Constitucional establece la llamada - garantía federal, misma que podemos definir como la obligación que tienen los Poderes Federales de intervenir para proteger a los Estados que sean invadidos o sean objeto de violencia exterior; o bien, trastorno - interior, como sublevación.

A este respecto el Artículo 122 dispone:

" Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia ex--terior. En cada caso de sublevación o trastorno - interior les prestará igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

De este dispositivo se desprende, que en caso de invasión o violencia exterior la intervención de los Poderes Federales es de oficio y por el contrario, cuando se trate de un trastorno interior, dicha intervención será a petición del Ejecutivo o de la Legislatura --

del Estado.

Este dispositivo, en relación con el tema que nos ocupa: La desaparición de poderes, estimamos que puede ser empleado este medio jurídico, es decir, el Artículo 122, en lugar de que se tome una medida radical como es la intervención del Senado para que declare la desaparición de poderes de un Estado.

#### 5.7 LA SUSPENSION DE GARANTIAS

Por disposición constitucional, el Artículo 29, se autoriza que dándose los extremos de dicho Artículo, el Poder Público, Federal, Estatal o Municipal en su caso, puede pasar por alto las limitaciones que la propia Constitución le impone en favor de determinados derechos de los individuos:

Dispone el Artículo 29 lo siguiente:

" En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que --

fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar — hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

De acuerdo con Ignacio Burgoa, el Artículo 29, menciona como causas específicas que originan el estado situación de emergencia que produce la suspensión de garantías individuales: Invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier caso que ponga a la Sociedad en grave peligro o conflicto.

El señalamiento de las causas específicas que originan dicha suspensión, continúa Burgoa, no está expresado en forma limitativa o taxativa, sino enunciativa, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades la estimación de la índole y gravedad de una situación de hecho susceptible a provocar la cesación de la vigencia de las garantías individuales. (6).

El Presidente de la República de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos

---

(6) Cfr. I. Burgoa: Las Garantías Individuales : Imp. M. León Sánchez, México, 1944. pág. 89.

y la Procuraduría General de la República, tienen la facultad de tomar la iniciativa para dicha suspensión y para que surta sus efectos legales requiere la aprobación del Congreso de la Unión, o en los casos de receso de éste último, de la Comisión Permanente.

Dos actos son los que intervienen para decretar la -- suspensión de garantías:

- 1).- El Presidente de la República de acuerdo con -- Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría -- General de la República, formularán los térmi-- nos en que se verificará la suspensión y
- 2).- El Congreso de la Unión, aprobará o desaprobará dichos términos.

Tanto el Titular del Ejecutivo, como los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y los de -- la Procuraduría General de la República, como el Congreso de la Unión -- tienen amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que es la causa o motivo de la refe-- rida suspensión.

Entre las modalidades jurídicas en que se pueden dar la suspensión de garantías, tenemos:

El acto que crea la suspensión, debe ser mediante una Ley o Decreto que contenga prevenciones generales, de modo que no se --

constraña su aplicación a ningún individuo o individuos determinados.

El alcance territorial de esta medida, puede ser nacional o regional. El primer supuesto, es cuando abarque a todo el Territorio Nacional y el segundo, cuando sea aplicado, por ejemplo, a un Estado en el supuesto de que se encuentre perturbada la paz pública.

Este último supuesto, es un instrumento jurídico que también puede ser utilizado, en lugar de que se tome la medida política de desaparición de poderes, mediante declaración senatorial.

El carácter temporalmente limitado o transitorio es otra de las modalidades que deben darse para que se decrete la suspensión de garantías.

Consiste en que el acto o motivo que dá causa a dicha medida, sea temporal mientras subsista el estado de emergencia.

Finalmente, la suspensión de garantías trae como consecuencia, el otorgamiento de facultades extraordinarias para hacer frente al estado de emergencia.

Comenta Burgoa, que el otorgamiento de tales facultades implica una excepción al sistema de separación de poderes, establecido por el Artículo 49 de la Constitución, en virtud de que al titular del Ejecutivo se le inviste de atribuciones cuyo ejercicio corresponde normalmente a los Poderes Legislativo y Judicial. (7).

## 5.8 EL PROCEDIMIENTO INVESTIGATORIO

La Suprema Corte puede investigar sobre los siguientes hechos:

---

(7) Cfr. I. Burgoa: Idem. pág. 92

- 1).- Conducta de algún Juez o Magistrado Federal.
- 2).- Hechos que constituyen la violación de alguna garantía individual.
- 3).- Violación del voto público.

De conformidad con el Artículo 97 de la Constitución en lo relativo se establece:

" Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigue la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual. La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos, en que a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.....".

En relación con este precepto y con el tema que nos -

interesa, Tena Ramírez nos expone:

"... que el negarse la Suprema Corte casi sistemáticamente a ejercitar "MOTU PROPIO" la facultad a los órganos que pueden hacerlo, el precepto ha quedado de - hecho esterilizado". (8)

Con lo que nos comenta Tena Ramírez, vemos como este dispositivo constitucional en la Historia Jurídica Nacional ha resultado "esterilizado", es decir, no empleado. Sin embargo, no por ésto - deja de existir y es un recurso más del que se puede disponer para re- solver conflictos en el seno del Poder Público de los Estados, antes — que emplear la muticitada medida de declarar la desaparición de poderes.

---

(8) T. Ramírez; Op. cit., pág. 546.

## C A P I T U L O V I

### LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION.

De lo expuesto en el capítulo anterior, vimos como en la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, los supuestos fácticos que en la misma se contemplan en relación con la desaparición de poderes de un Estado, resultan generales e inducen a ser interpretados erróneamente.

En el presente capítulo, examinaremos los instrumentos jurídicos que comprende la Constitución para la defensa de los Estados y para protegerlos del uso indiscriminado de la fracción V, del Artículo 76 Constitucional.

Es probable que las Cámaras no hayan estudiado profundamente la Ley Reglamentaria de referencia, ya que antes de autorizar que el Senado declarase la desaparición de poderes estatales, bien pudo éste prever que se comprobara antes que las violaciones no fuesen enmendadas por los instrumentos previstos por la Constitución, es decir, por el Juicio de Amparo en el Artículo 103, fracciones II y III; los conflictos entre Poderes, previstos en los Artículos 104, fracción IV y 105 y el Juicio Político de Responsabilidad de Altos Funcionarios. Asimismo, serían aplicables los Artículos 122 y 29, mismos que contemplan la ayuda que deben prestar los Poderes Centrales a los Estados -- que atraviesen por problemas graves y que éstos no puedan solucionar. También se contaría con el Recurso de la Suspensión de Garantías. Otro

dispositivo que puede ser aplicado es la misma fracción VI del Artículo 76 que menciona a los conflictos políticos entre autoridades locales y su solución.

#### 6.1 LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.

A este respecto el Artículo 105 de la Constitución dispone:

" Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia - de la Nación conocer las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de que aquellos en que la Federación, sea parte en los casos que establezca la Ley".

Ahora bien, estos conflictos tienen las siguientes características comunes:

En general, las partes son las Entidades Federativas, o éstas y la Federación o bien, las autoridades superiores de uno de los Estados.

Los conflictos son de carácter jurídico y no político, por ejemplo: Sobre límites y atribuciones que la Constitución ha establecido para los Estados miembros de la Federación.

Si bien no se ha creado una Ley Reglamentaria sobre

el Artículo 105, si ha sido reglamentado genéricamente por el Artículo 11, fracciones I a IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, - mismo que establece:

" ART. 11.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:

I.- De las controversias que se susciten entre - dos ó más entidades federativas, o entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos.

II.- De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal cuando sean promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución.

III.- De las controversias que surjan entre una entidad federativa y la Federación.

IV.- De las controversias en que la Federación - fuese parte cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

IV BIS.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces".

Consideramos que en virtud de que esta Ley no establece procedimiento alguno para la tramitación de los conflictos y en base a que no existe una Ley Reglamentaria, sería dable que el Legislador proveyera a la elaboración de una Ley Reglamentaria, ya que en la praxis, se recurre al Código Federal de Procedimientos Civiles con las evidentes limitaciones, ya que es un ordenamiento general no especializado en los conflictos constitucionales.

## 6.2 EL AMPARO SOBERANIA

El Amparo Soberanía es el previsto en los términos de las fracciones II y III DEL Artículo 103 Constitucional y el Artículo 1o. de la Ley de Amparo.

Estos preceptos jurídicos pueden ser invocados para dirimir controversias suscitadas entre la Federación y los Estados. Sin embargo, prácticamente no se aplican y se prefiere emplear otros recursos jurídicos y políticos como es la desaparición de poderes de las Entidades Federativas.

En la práctica forense, la Suprema Corte de Justicia desecha la mayoría de Amparos promovidos en contra de invasiones de soberanía federales y locales, basándose en el argumento de que el Amparo sólo puede concederse a individuos particulares, no siendo factible que el Recurso constitucional sea extendido a las Entidades Federativas.

También se argumenta, que en caso de concederse el Amparo a una Entidad Federativa, se conculcaría el principio de relatividad del Amparo, ya que de concederse tendría efectos erga omnes, contra todo mundo.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte en relación - con el tema que nos ocupa, se ha pronunciado en los siguientes términos:

"AMPARO POR INVASION DE LA FEDERACION EN LOS ESTADOS Y VICEVERSA. El juicio de amparo fué establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las -- fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una Ley Federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías en un caso concreto - de ejecución o con motivo de tales invasiones o -- restricciones de soberanía .....

Consideramos que si el Amparo sólo es procedente -- por violación de garantías individuales y no de cualesquiera otras disposiciones normativas, entonces deberían suprimirse las fracciones II y III del Artículo 103 Constitucional. Sin embargo, estimamos que el

Amparo soberanía si es una realidad, ya que fué estatuido por el Legis-  
lador Constituyente.

Hay la duda de si una sentencia de Amparo que resuel-  
va una controversia constitucional, en base a lo dispuesto por el Artí-  
culo 105, concerniente a la expedición de una Ley, tenga que ser erga -  
omnes o se estaría violando la Constitución o, el Artículo 105 no tu-  
viera efecto alguno al no poder nulificarse las Leyes invasoras de las  
soberanías federal o local.

EL ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL EN LO RELATIVO PREVE:

" Para la aplicación de las sanciones a que se re-  
fiere este precepto, la Cámara de Diputados proce-  
derá a la acusación respectiva ante la Cámara de  
Senadores, previa declaración de la mayoría abso-  
luta del número de los miembros presentes en se-  
sión de aquella Cámara, después de haber sustan-  
ciado el procedimiento respectivo y con audiencia -  
del inculpado .....

De los preceptos transcritos, se destaca la inter-  
vención de las dos Cámaras: Diputados como órgano acusatorio y Senado-  
res, órgano resolutorio.

La Cámara de Diputados acusa ante la de Senadores  
una vez que ha decidido sobre la procedencia de la acusación del incul-  
pado.

El precepto 110, en lo relativo dispone:

" Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias - - - correspondientes y con audiencia del acusado....".

La Cámara de Senadores, aplica la sanción en sentencia que puede ser condenatoria o absolutoria.

En el segundo supuesto, la sanción consistirá en la destitución del acusado y en la inhabilitación para el desempeño de -- funciones, empleos, etc., en el servicio público.

EL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL, dispone en lo relativo:

" .....se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial - del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados.....".

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

" Los gobernadores de los Estados, los diputados a

las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

De este dispositivo se desprende, que son regulados en forma especial el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los integrantes de las Legislaturas Locales y los Magistrados del Poder Judicial Local.

La responsabilidad del titular del Ejecutivo se --- constriñe a la traición a la patria y delitos graves del orden común.

El hecho de incluir a los integrantes de las Legislaturas Locales en el Juicio Pólitico lo estimamos indebido, en virtud de que no puede parangonarse la función de los Gobernadores como auxiliares de la Federación con la función de los Diputados Locales, que no tienen ese carácter.

Igualmente, serán sujetos de Juicio Pólitico:

Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; los Ministros de la Suprema Corte; los Secretarios de Despacho; Jefes de Departamento - Administrativo; Jefe del Departamento del Distrito Federal; Procurador de la República; Procurador de Justicia del Distrito Federal; Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; Magistrados y Jueces del Fuero - Común del Distrito Federal; los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Esta

tal Mayoritaria; Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos. (Art. 110 Constitucional).

El mismo dispositivo prevé que sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y a las --Leyes Federales emanadas de ella: Los Gobernadores de los Estados Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia --Locales.

Los mismo funcionarios citados en el párrafo anterior, serán sujetos de Juicio Político por el " manejo indebido de fondos y recursos federales", siendo la resolución sólo declarativa, comunicándose ésta a la Legislatura Local para que proceda en consecuencia.

Según el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos muestra otro recurso legal que - puede ser empleado, en lugar de la intervención senatorial en las Entidades Federativas, con fundamento en la fracción V del Artículo 7o.

" Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las - garantías individuales y sociales.
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio.
- V.- La usurpación de atribuciones.

- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del D. F. ....".

El Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se considera como otro medio legal, en lugar de la declaratoria senatorial de la fracción V del Artículo 76 --- Constitucional.

## C A P I T U L O   V I I

### LA DESAPARICION DE PODERES MUNICIPALES.

#### 7.1.    CONCEPTO DE MUNICIPIO

Examinemos algunos conceptos sobre el Municipio:

Para el autor Adolfo Posada, citado por S. Francisco de la Garza, define al Municipio como:

"Un núcleo de población asentado en un espacio territorial determinado, núcleo denso, o más o menos diseminado, aunque el más característico sea predominantemente denso, en forma de ciudad y comprendido, el núcleo, en el régimen de una comunidad política territorial más amplia, pero reservándose aquél de alguna manera la gestión de sus propios intereses. . . la idea de compenetración y armonía entre los individuos y entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo territorio o espacio. . . "(1)

Giner, citado por de la Garza, comenta en relación con el Municipio:

"La esfera a que extiende su competencia está determinada por la relación de vecindad, que abraza las de coexistencia y solidaridad que se establece entre personas enlazadas en este círculo común de vida". (2)

- 
- (1) Adolfo Posada: Régimen Municipal, citado por S. Francisco de la Garza: Historia, Naturaleza y Gobierno del Municipio: Edit. Jus, México 1974, págs. 65, 66.
  - (2) Giner y Calderón: Principios de Derecho Natrual, citados por S.F. de la Garza, Idem. pág. 66.

Teresita Rendón H., define al Municipio como:

"La entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".(3)

En la Enciclopedia Espasa Calpe, citada por esta autora, "se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, en la que se desenvuelven otras entidades de carácter político". (4)

El gran jurisconsulto Hans Kelsen ha afirmado en relación con el Municipio:

"Así como la ciudadanía significa en cuanto condición de determinados deberes o derechos una particular pertenencia a un Estado, la vecindad significa la particular pertenencia a un orden o comunidad parcial: el Municipio". (5)

Citadas las definiciones que sobre el Municipio nos dan los autores antes citados, diremos que sin duda alguna en la evolución del hombre en sociedad, primeramente tuvieron las familias que agruparse para satisfacer sus necesidades y las aspiraciones de sus miembros, en la misma localidad, al aumentar las necesidades de las comunidades municipales, mediante fusión de éstas, se produjo el nacimiento de la Nación.

- 
- (3) Teresita Rendón Huerta: Derecho Municipal; la. edición, Edit. Porrúa México, 1985, pág. 13.  
 (4) Enciclopedia Espasa Calpe, Tomo 37, citada por T. Rendón H.; Idem.  
 (5) Hans Kelsen: Teoría General del Estado, citado por de la Garza: Op. cit., pág. 66.

## 7.2. MODALIDADES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Existen varias modalidades que se han adoptado por los gobiernos municipales; el régimen del gerente; el gobierno por comisión; el mayor y del Consejo; la forma del Selfgovernment y el gobierno por Presidente y Ayuntamiento.

El régimen del gerente, en el que el gerente o manager es el titular del Municipio y se encarga de dirigir la administración de los asuntos ciudadanos. Este cargo, se confiere por la Asamblea representativa de la comunidad a un funcionario único profesional.

El sistema del manager nace en los Estados Unidos, iniciándose con la Ciudad de Dayton en Ohio.

En el gobierno por Comisión, se deposita la administración de los asuntos de la ciudad en un pequeño Consejo (Commission), que es quien dirige y es responsable ante los miembros de la comunidad.

En este sistema de gobierno, los principios de Madison de frenos y contrapesos en el que forma el equilibrio de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prácticamente no existen. Todos los poderes se concentran en dicho gobierno por Comisión.

El del Mayor y del Consejo es reflejo del sistema inglés durante la dominación Colonial.

El gobierno se depositaba en un Consejo en el siglo XVIII, posteriormente, a principios del siglo XIX, nace la figura del Mayor para aminorar el poder del Consejo.

Existe una división de poderes, se distribuyen los poderes en el Mayor, quien es elegido por el pueblo y el Consejo, también elegido por la comunidad.

El sistema Selfgovernment, consiste en la administración libre de todos los intereses locales, atribuida a una clase directora, previa tutela del Derecho Común (Common Law).

Finalmente, la modalidad que asumen todos los Municipios de México, consiste en el Presidente Municipal y el Ayuntamiento.

La función pública municipal se realiza a través de dos órganos: Uno unipersonal, ejecutor y directivo, Presidente Municipal, y otro Colegiado, básicamente Legislativo, denominado Ayuntamiento.

El Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores y es de elección popular directa, desempeña funciones legislativas y administrativas.

La función ejecutiva o administrativa, recae en el Presidente Municipal, quien ejecuta los acuerdos del Ayuntamiento.

### 7.3 LOS PODERES MUNICIPALES.

Parafraseando a Teresita Rendón H., podemos decir en síntesis, que esta modalidad del gobierno municipal-Presidente Municipal, Ayuntamiento—parte del principio de división de poderes, aún cuando no esté plasmado claramente en los textos legislativos, ni en la práctica. Subyace tal idea al determinar la Constitución, facultades legislativas

en el Artículo 115, fracción II, segundo párrafo, ejecutivas en el propio Artículo fracción I y judiciales o sancionadoras en el 21 Constitucional. (6).

Acotado lo anterior, vemos como el principio de la división de poderes no se manifiesta expresamente en los textos legislativos, sin embargo, de la interpretación de diversas disposiciones constitucionales, podemos inferir la existencia del equilibrio.

Vemos lo que dispone nuestra Constitución a este respecto según el Artículo 115, fracción II:

" 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". (7).

La parte relativa del Artículo 115 Constitucional, plasma la facultad legislativa que tienen los Municipios a través de sus respectivos Ayuntamientos.

La fracción I del mismo dispositivo establece la facultad ejecutiva que realiza el Municipio:

"Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. . ".  
(8).

y finalmente, en el dispositivo 21 Constitucional, se prevé la facultad sancionadora o judicial que compete al Municipio.

(6) Cfr. T. Rendón H.: Op. cit., pág. 147

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(8) Idem.

" Compete a la autoridad administrativa la aplicación de - sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas ..." (9)

Compete al Municipio como autoridad administrativa la facultad judicial o sancionadora, al autorizársele la imposición de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

### 7.3.1. EL AYUNTAMIENTO.

Al hablar de las modalidades del Municipio, expusimos que el Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, Los Síndicos y los Regidores; que era elegido en voto popular directo; que su función era legislativa y administrativa. Examinaremos en el presente apartado, las funciones más relevantes que competen al Ayuntamiento.

Primera mente, dejaremos en claro lo que es el Ayuntamiento. Es el Ayuntamiento la institución pública más importante del Municipio. A él le compete la planeación, conducción, coordinación y orientación de sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría en la calidad de vida de la población que gobierna.

En consonancia con el mandato constitucional, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra el Municipio, es designado por voto popular directo de la población y entre él y el gobierno del Estado no debe haber ninguna autoridad intermedia.

Entre los miembros que integran los tres Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y el Ayuntamiento, no debe haber ninguna autoridad intermedia.

El Ayuntamiento, en la generalidad de las Entidades Federa-  
tivas, está integrado por el Presidente Municipal que lo representa y  
tiene a su cargo la acción ejecutiva; El Síndico, que tiene la representa-  
ción del Ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva  
el control de la Hacienda Pública Municipal; los Regidores, que reciben  
una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la  
ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo  
integral del Municipio.

Cabe la aclaración, que en algunos Estados de la República  
se nombra en ocasiones, a más de un Síndico y el número de Regidores  
es variable, sin embargo, estas variaciones siempre están contenidas  
en la Legislación Estatal.

Las personas que por elección directa, desempeñen los  
cargos de Presidente Municipal, Síndico o Regidor, no podrán ser reelec-  
tos para el período inmediato.

A continuación citamos el problema relativo a la desaparición  
de Poderes del Ayuntamiento, punto medular de esta Tesis y en el  
que se abundará en un apartado posterior.

" Los ayuntamientos podrán ser suspendidos o desaparecer,  
al igual que alguno de sus miembros, por acuerdo de  
las dos terceras partes de la legislatura local,  
(incurran en falta grave conforme a la legislación  
Estatal). Las declaratorias de suspensión o desaparición  
dictadas por la legislatura del Estado, procederán  
siempre y cuando los miembros del ayuntamiento hayan  
tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y  
hacer los alegatos que a su juicio convengan para sus  
intereses y los del Municipio". (10).

---

(10) Guillermo Mondragón Carrillo y José Antonio Aguilar y otros. El  
Municipio Mexicano; Centro Nacional de Estudios Municipales, Secre-  
taría de Gobernación; 1a. Edición, Talleres de la Nación, México  
1985, págs. 215 y 216.

Continuando con nuestra exposición, tenemos que las ausencias, desaparición o renuncia de los miembros propietarios del Ayuntamiento, serán por los Suplentes y en caso de no proceder esta sustitución conforme a la Ley, la Legislatura del Estado nombrará entre los vecinos a las personas que los sustituyan. En casos de desaparición total del Ayuntamiento, se nombrará un Consejo Municipal.

Cuando los miembros del Ayuntamiento se reúnan en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el Cuerpo Colegiado que toma las decisiones del Gobierno Municipal.

A través del cabildo se aprueban los planes, los programas los proyectos y el Presupuesto de Egresos del Municipio, que deberá ejecutar el Presidente Municipal. En estas sesiones de cabildo también el Ayuntamiento, de acuerdo a las Leyes Estatales, tiene facultades para aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio.

Son atribuciones del Ayuntamiento, las facultades y obligaciones que derivan de la Legislación Federal y Estatal vigente, así como los que deriven del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación municipal.

De conformidad con el Centro Nacional de Estudios Municipales, a modo de referencia, se pueden enunciar las atribuciones que podría ejercer un Municipio que tenga un alto grado de desarrollo:

1o.- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia

del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de acciones y obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y sus bienes.

2o.- Formular las iniciativas de Ley de Ingresos del Ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la Legislatura del Estado para su aprobación.

3o.- Formular y aprobar el Presupuesto Anual de Egresos con base en la Ley de Ingresos que apruebe la Legislatura Local y los disponibles.

4o.- Administrar la Hacienda Pública Municipal y llevar los registros necesarios para enviar la Cuenta Pública anualmente a la Legislatura del Estado para su aprobación.

5o.- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos tales como:

- A). Servicios Públicos básicos: agua potable, drenaje, calles, etc.
- B). Servicios públicos básicos complementarios: Limpia, mercados, educación, etc.
- C). Servicios públicos de seguridad: seguridad pública, bomberos, etc.
- D). Servicios públicos de protección a la comunidad: salud, protección contra contaminación, etc. (11).

---

(11) Cfr. G. Mondragón C. y J. A. Aguilar y Otros.  
Idem, págs. 217 y 218.

### 7.3.2. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente municipal es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

Los derechos y obligaciones del Presidente Municipal son entre otros:

1. Promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno, las normas de carácter general; así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.

2. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales.

3. Formular y proponer al Ayuntamiento los Reglamentos y normas de carácter general necesarias para el Municipio.

4. Formalizar, en representación del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que se requieran en la gestión municipal.

5. Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

6. Visitar los poblados del Municipio en unión de los representantes de las Comisiones Municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al Ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan.

7. Proponer al Ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del Municipio.

8. Proponer al Ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del Municipio, como són: El Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Oficial Mayor, el Encargado de la Seguridad Pública, el Encargado del Desarrollo Urbano y la Ecología y los demás Directores o Jefes de Area que se requieran.

9. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la aplicación del Presupuesto Municipal, para autorizar su ejercicio conforme a éste.

10. Vigilar la recaudación de los ingresos de la Hacienda Municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al Presupuesto aprobado.

11. Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del Municipio y en la realización de acciones, -- obras y prestación de los servidores públicos.

12. Autorizar los Certificados de uso del suelo urbano y -- las Licencias y Permisos de Construcción.

13. Coordinar las acciones del Registro Civil de la Municipalidad, vigilando el cumplimiento del Código Civil y Penal del Estado.

14. Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos -- del Municipio.

### 7.3.3 EL SINDICO MUNICIPAL.

Es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales.

Tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio y de controlar los asuntos de la Hacienda Pública Municipal.

El Síndico forma parte de la Comisión encargada de la Tesorería Municipal y debe participar en la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales.

Destacan las siguientes atribuciones del Síndico:

- 1.- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipal.
- 2.- Representar al Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- 3.- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería y sancionar los Estados Financieros.
- 4.- Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.

### 7.3.4. EL REGIDOR MUNICIPAL.

El Regidor Municipal, al igual que el Presidente Municipal y el Síndico, son electos por votación popular directa.

En cada Municipio existe un número de Regidores de acuerdo a lo que determine la Ley Orgánica Municipal del Estado.

En cualquier Municipio, el Regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que -- tienen como propósito el bienestar de la población.

Destacan como atribuciones de los Regidores:

- 1.- Supervisar el ramo de la administración del Ayuntamiento que encomiende el Ayuntamiento.
- 2.- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.
- 3.- Suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del Presidente Municipal.
- 4.- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el Ayuntamiento, participando en los dictámenes, -- resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.

#### 7.4. LA DESAPARICION DE PODERES.

En el entendido de que la función municipal se realiza a -- través de dos órganos: El primero, unipersonal, ejecutor y directivo, -- que es el Presidente Municipal y el segundo, que es Colegiado, fundamentalmente Legislativo, denominado como Ayuntamiento, podemos concluir que la modalidad del Gobierno Municipal en México (Presidente Municipal-Ayuntamiento), nos refleja el principio de la división de poderes.

En el inciso 7.3, correspondiente a los PODERES MUNICIPALES, expusimos que este principio, si bien no se manifiesta expresa y literalmente en los textos legislativos, podríamos inferir la existencia --

del equilibrio de poderes en el Municipio.

Ahora bien, en este contexto, examinemos la desaparición de poderes municipales.

La fracción I, del ARTICULO 115 Constitucional, en lo relativo dispone:

" 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... Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos....."(12).

En relación con esta fracción, compartimos la opinión de la autora Teresita Rendón Huerta, que comento que las Legislaturas Locales, tienen amplísimas facultades tanto para establecer, como para calificar esas "causas graves", que originan la suspensión, desaparición o revocación. Comenta la autora, que estamos frente a un problema bastante delicado, pues partiendo de la realidad, es posible concluir que muy a menudo se dará pie a hacer nugatorios los procesos electorales y con ello, al menoscabo de la esencia democrática de los Municipios.(13)

---

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(13) Cfr. T. Rendón H.: Op. cit., pág. 223.

La facultad otorgada por la fracción I de la Constitución Política a las Legislaturas Locales de "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local preven- ga....", la estimamos con una deficiente técnica legislativa.

Es deficiente, porque nuestro máximo ordenamiento jurídico deberá establecer los lineamientos generales para que se determine medida tan radical, como es la suspensión, desaparición o revocación de los Ayuntamientos, así como de algunos de sus miembros.

Estimamos que la Constitución deberá prever el supuesto o supuestos fácticos, que definieran o bien, ejemplificaran las "causas graves", que ameritaran la suspensión del Ayuntamiento. De existir estos supuestos, las Leyes competentes de las Entidades Federativas tendrían indefectiblemente que adecuarse a la Constitución y no obrar con facultades amplísimas para establecer y calificar las "causas graves" como se prevé en el Derecho vigente.

La facultad amplísima de que gozan las Legislaturas Locales, de suspender los Ayuntamientos, la entendemos como una interferencia por parte del Gobierno Estatal en el Gobierno Municipal, que lejos de respetar los principios fundamentales consagrados por el Constituyente de autonomía y libertad municipales, los conculca y vulnera flagrante- mente.

Veamos lo que opina Sergio F. de la Garza, en relación a la interacción entre los Poderes Estatales y los Municipales:

" En sus relaciones con el Estado, éste debe guardar una actitud de reconocimiento y de respeto hacia el Municipio. No debe degradarlo, convirtiéndolo en una simple rueda de engranaje en la máquina central del Estado. Tampoco debe absorberlo. En virtud de su naturaleza de comunidad natural, que arranca de la innata sociabilidad del hombre, de su prioridad en el orden de la razón y sobre todo, de su prioridad en el orden del ser, el Estado debe reconocer su existencia, garantizar su funcionamiento y precisar su competencia en relación consigo mismo y con las otras comunidades". (14).

Desprendemos de lo expuesto por de la Garza, que la prioridad en el orden del tiempo y de la razón del Municipio respecto de la organización estatal, obedece al hecho de que históricamente, primero el individuo tuvo que agruparse para satisfacer sus necesidades primarias y ésto sucede en la misma localidad en relaciones de vecindad y posteriormente, al crecer los núcleos de población y acrecentarse sus necesidades, las comunidades locales o municipales al fusionarse se produce la Nación.

De la Garza comenta que por ser el Municipio una comunidad relativamente perfecta y por estar comprendida dentro de otra comunidad más amplia, ésto es el Estado, "tiene funciones y deberes y responsabilidades nacionales; debe estudiarse la función de las autoridades, también desde el punto de vista de las funciones generales del Estado; pero será desnaturalizado el Municipio, será falseada su función propia de sus órganos esenciales de representación y de gobierno al atribuirles tareas regionales o nacionales que impidan, frusten o debiliten el deber inmediato y esencial de cumplir los fines de la comunidad misma". (15).

---

(14). S.F. de la Garza: Historia, Naturaleza y Gobierno del Municipio. Edit. Jus, México, 1974 pág. 66

(15) Cfr. de la Garza: Idem, págs. 67 y 68 .

EL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL, establece:

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".  
(16).

De conformidad con este precepto y el ARTICULO 115 Constitucional, se estructura jurídica y políticamente a las Entidades Federativas y se establecen las bases para su organización municipal.

Se establece en términos generales, que los Estados de la Federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

La norma se apega a los principios del ARTICULO 40 a efecto de que no haya contradicciones entre el régimen político de la Federación y el de los Estados que forman el Pacto Federal.

Ahora bien, en cuanto al Municipio, Miguel Acosta Romero afirma que el Gobierno Municipal, tal como lo dicta el ARTICULO 40, reside en la administración autónoma; esta autonomía básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación. (17).

Continúa el autor Acosta Romero, que la autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir los cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes Locales. (18).

---

(16) Constitución política

(17) Cfr. Miguel Acosta Romero: Teoría General del Derecho Administrativo, citado por Teresita Rendón H.: Op. cit. pág. 222

(18) Cfr. Idem.

De lo expuesto por el autor antes citado, vemos cómo en la Doctrina sobre el Municipio coinciden los Tratadistas en defender a ultranza la libertad y autonomía del Municipio, frente a los Poderes Estatales y Federal.

De la experiencia histórica nacional, nos percatamos cómo los Municipios se ven vulnerados por el excesivo control que sobre ellos ejercen los Poderes Centrales Federales como Estatales.

Si bien es una realidad que las necesidades que tuvieron los Gobiernos de la Revolución primero, para consolidar el Gobierno de la Revolución, después para llevar adelante las tareas de transformación radical del país que planteó la Revolución, nos fueron conduciendo a un centralismo que impidió un desarrollo municipal, también lo es que actualmente este centralismo es un obstáculo para la adecuada función municipal.

Al decir de estudios elaborados por la Secretaría de Gobernación, tenemos lo siguiente en relación con el Municipio:

" Sin embargo, en la actualidad el centralismo es, sin duda, una rémora para el proceso de modernización; hay fenómenos de descomposición moral en todos los aspectos de nuestra sociedad; hay una economía crítica que de vez en cuando da tumbos y que evita la realización de una secuencia ordenada y eficaz, y sobre todo idónea, para realizar la igualdad y hay en el aparato del Estado Mexicano resistencia para cambiar las formas administrativas y las actitudes para profundizar en un auténtico proceso de modernización. La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del municipio". (19).

Consideramos que producto de esta tendencia centralizadora en nuestro sistema político, es lo previsto por la fracción I, del ARTICULO 115 Constitucional, en lo que se refiere a la suspensión de Ayuntamientos por parte de las Legislaturas Locales, sin mayor exigencia de que -- exista "alguna de las causas graves que la ley local prevenga.....".

Insistimos en que debe reformarse esta fracción, a fin de no otorgar facultades amplísimas a las Legislaturas Locales para que suspendan a los Ayuntamientos. Consideramos que la Constitución debe prever los lineamientos generales que comprendan por ejemplo, cuáles son esas -- causas graves que ameriten la suspensión del Ayuntamiento; así como el -- procedimiento que se debe observar para respetar las garantías de legalidad y previa audiencia de los miembros integrantes del Ayuntamiento.

De reformarse en el contexto expresado la fracción I del -- ARTICULO 115, tendrían que adecuarse a la reforma las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, así como las respectivas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados.

Esta reforma constitucional tendría por objeto no hacer -- nugatorios los procesos electorales municipales, mismos que mermarían los principios esenciales de la democracia municipal; Libertad y autonomía; y en el plano de los derechos de los particulares, respetar las garantías individuales como ciudadanos.

Retomando el problema del centralismo y sus efectos en el Municipio, Raúl Olmedo y otros, exponen en su obra denominada: "El Desafío Municipal":

" En efecto los municipios se enfrentan a numerosos problemas para cumplir eficazmente sus funciones, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social. Estos problemas son generados por el enorme desequilibrio regional y por el proceso de centralización de las decisiones y de los -- ingresos públicos, los niveles superiores de gobierno... La penuria económica les resta a las autoridades municipales poder de decisión en cuanto al desarrollo de -- sus localidades, que pasa a ser, cada vez más, una atribución de la Federación, la que, a través de las Secretarías de Estado y diversos organismos federales, interviene en las funciones que competen directamente a los gobiernos municipales". (20).

Un solo ejemplo de la utilización del recurso constitucional otorgado a las Legislaturas Locales para que disuelvan los Poderes -- Municipales, lo tenemos recientemente en el Estado de Oaxaca, Municipio -- de Juchitán en el que existen problemas políticos derivados de la fuerza alcanzada por los partidos de izquierda en la región, nos referimos a la coalición COCEI-PESUM que tiene un indudable arraigo popular en Juchitán, situación que incomoda al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Citamos a continuación la noticia que a ocho columnas apareció en Excélsior el 15 de noviembre de 1986:

" **DECRETAN EN JUCHITAN LA DESAPARICION DE LOS TRES PODERES.** La Legislatura Estatal nombró un Consejo Municipal; Restablecen la calma política. OAXACA, OAX., 14 de noviembre. La Legislatura del estado decretó la desaparición de los tres poderes del gobierno municipal -- de Juchitán y facultó al Gobernador interino Jesús Martínez Alvarez, quien nombró un Consejo de Administración Municipal que se haga cargo del Ayuntamiento. Con esta decisión, tomada por el Poder Legislativo en su sesión de hoy se pretende devolver la legalidad y restablecer la calma política en Juchitán. Por su parte, los priistas, que desde hace 15 días tomaron el Palacio Municipal, encabezados por el edil electo, Vicente Reyes Sallinas, desconocieron a un administrador provisional que

---

(20) Raúl Olmedo y Otros: El Desafío Municipal (Centro Nacional de Estudios Municipales, Sra de Gobernación; 1a. Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985, págs. 17 y 18.

había enviado el gobierno del estado y advirtieron que no abandonarían el inmueble y "será responsabilidad del gobierno del estado cualquier acto de represión que suframos". El conflicto político se deriva del ocurrido el 3 de agosto, cuando el PRI ganó las elecciones con 1,880 votos arriba de la COCEI-PSUM, en el que dados --- los votos que obtuvo el candidato de izquierda le --- correspondieron cuatro regidurías, lo que no fué aceptado por los priistas...." (21).

Esto demuestra de una manera fehaciente, cómo es utilizada la facultad constitucional otorgada a las Legislaturas Locales para que disuelvan los Poderes Municipales pretextando ilegalidad en los órganos políticos municipales, lo cual significa una intromisión del poder central, a través del Gobierno Estatal, en los asuntos internos municipales.

El ejemplo anterior nos dá una prueba contundente de que es necesario que se reforme el ARTICULO 115, Constitucional, en el sentido expresado en el cuerpo del presente CAPITULO, a fin de que los Municipios sean verdaderamente autónomos y gocen de libertad en la toma de sus decisiones; evitando en lo posible las intromisiones de los Poderes Centrales y Estatales.

En el próximo capítulo, analizaremos detalladamente las reformas al ARTICULO 115, hechas en febrero de 1983.

---

(21) Felipe Sánchez: Decretan en Juchitán la Desaparición ..... Excélsior. En los Estados, Año LXX-Tomo VI, No. 25, 368 pág.1.

## C A P I T U L O   V I I I

### EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA MUNICIPAL.

#### 8.1. LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, COMO CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, POR EL P. R. I.

El 11 de octubre de 1981, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, es postulado por el P. R. I., como candidato a la Presidencia de la República. De esta fecha hasta el 31 de mayo de 1982, lleva a cabo su - campaña electoral, en donde recorre todos los Estados de la República, - para la elaboración del Programa de Gobierno 1982-1988. La consulta popular, como innovación de su campaña presidencial, debe ser pauta del ejercicio cotidiano, es un instrumento de análisis de los problemas nacionales, de los planteamientos de las sugerencias del seguimiento y el juicio sobre la forma en que se desarrollan los programas de gobierno.

La consulta popular es un foro abierto a la voz franca y - al análisis objetivo de nuestros problemas, en donde se escuchan las voces auténticamente populares, las de los expertos de la materia, de los técnicos y la de los responsables de los procesos. Por ello, la consulta popular tiene como fundamento, la demanda de las grandes mayorías, pero también, responsablemente, la articulación de dichas demandas para transformarlas en programas de gobierno.

Por lo que hace al Municipio, se realizaron 63 reuniones - denominadas "Consulta Popular sobre el Fortalecimiento Municipal", entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que participaron los ciudadanos, los Presidentes y Funcionarios Municipales, Representantes de los medios de comunicación, Abogados, Economistas, Administra--

dores Públicos y diversos especialistas, los cuales presentaron cerca de 600 Ponencias.

" Todo estado enfrenta, en la época contemporánea, el problema del distanciamiento entre autoridad y la población, problema que adquiere nuevas dimensiones al aumentar la densidad demográfica y al concentrarse los habitantes en las grandes ciudades. Esta distancia entre ciudadano y autoridad, que provoca, inclusive, miedo y desconfianza, es un fenómeno que debemos destacar. La autoridad - el poder político - se ha establecido para asegurar libertad, para respetar la dignidad de todos - los ciudadanos y desde luego, para establecer un orden social, económico y político, fundado en el orden jurídico que dá certidumbre y tranquilidad.

Estos fenómenos que se dan en el estado contemporáneo, que no son exclusivos de México, sino propios de las organizaciones políticas de nuestro tiempo, nos hacen ver la necesidad de fortalecer el nivel municipal del gobierno" (1)

" El Municipio es la escuela de democracia; el municipio - permite mayor cercanía de la población con su gobierno; permite descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional; es en fin tal como el Constituyente lo señalaba, el peldaño básico de la democracia mexicana que - queremos construir". (2).

- 
- (1) De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Campaña Presidencial", Décima Quinta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en Tlaltizapán, Morelos, 3 de mayo de 1982, Edición P.R.I., No. 18, México D.F., 1982, pág. 420
- (2) De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Campaña Presidencial" Primera Etapa, Recepción Popular en Tlaquepaque, Jal. 18 de octubre de 1981, - Edición P.R.I. No. 2, México D.F., 1982, 2a. Edición págs. 297 y 298.

" Hemos de dar un paso firme y enérgico para fortalecer la vida del municipio mexicano, para hacer realidad el ARTICULO 115 de la -- Constitución, que establece que el Municipio es la base de nuestra organización política y de nuestra organización administrativa". (3)

Por lo que Miguel de la Madrid(4), afirmaba: " Estas reuniones de consulta popular para el fortalecimiento municipal están constituyendo una innovación importante en la campaña electoral. Aquí podemos tocar con mayor concreción los problemas nacionales. Aquí podemos apreciar cuán diversos son estos problemas, como diverso es el país. Y esta diversidad, que se manifiesta en un vigoroso sentido regionalista, la debemos convertir en un sistema de trabajo regionalista.

Y el sistema no hay que buscarlo o inventarlo: es el sistema federal y el Municipio Libre, instituciones que la Revolución Mexicana consagró en la Constitución de 1917.

Pero hay que confesar que si alguna de las Instituciones Revolucionarias se nos han quedado rezagadas en nuestra organización política, es la Institución Municipal".

Por lo que hace a la revisión del ARTICULO 115 Constitucional, el Lic. Miguel de la Madrid (5), aseveraba que:

" Coincido en que la descentralización de la vida nacional no es un mero problema político de administración pública; que no basta -- revisar las estructuras jurídicas, sino que es necesario examinar otros --

- 
- (3) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial" Tercera Etapa REcepción Popular en Doctor González, N.L., 5 de noviembre de 1981, Edición P.R.I. No. 4, México D.F., 1981 pág. 163.
- (4) De la Madrid Hurtado, Miguel " La Campaña Presidencial", Tercera Etapa Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en el Estado de Poble, 21 de diciembre de 1981, Edición P.R.I. No. 6, México D.F., 1982 pág. 58
- (5) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial", Novena Etapa, "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en Macuspana, Tabasco, el 14 de febrero 1982. Edición P.R.I. No. 12 México D.F., 1982 pág. 267.

aspectos que conduzcan al fin que perseguimos. Desde luego es muy probable -me inclino a creerlo así-, que nos veamos ante la necesidad de promover cambios de tipo legislativo, incluyendo algunas reformas a la Constitución General de la República - por ejemplo, de su Artículo 115 - y de los Estados y a las Leyes Orgánicas Municipales, materia que es competencia de las Legislaturas Locales".

" La legislación municipal requiere de una revisión a fondo. He oído opiniones de que es necesario, inclusive, revisar el texto del propio ARTICULO 115 de la Constitución. Debemos determinar cuales son las atribuciones del Municipio y además, cuales son sus recursos y su forma de organización para atender las responsabilidades que se señalen". (6).

" Si queremos ser en realidad federalistas, tenemos que asumir la responsabilidad a nivel de cada uno de los Estados de la Federación. No niego con ésto la posibilidad de que tenemos que hacer un ajuste al ARTICULO 115 de la Constitución General de la República. Han habido respuestas en este sentido en otras reuniones sobre el fortalecimiento municipal.

" Me pronuncio porque el Gobierno de la Federación no sea el que determine el destino del municipalismo, sino que establezcamos algunas bases fundamentales, en todo caso y si así corresponde, a nivel federal, pero que el manejo concreto del municipalismo sea competencia de cada uno de los Estados".(7).

- 
- (6) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Segunda Etapa. "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal", En tampico, Tamps. el 21 de marzo 1982, Edición PRI.No. 15. México D.F., 1982, pág. 264.
- (7) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Tercera Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en Oaxaca, Oax. 5 de abril 1982, Edición PRI, No. 16, México D. F. 1982. págs. 393 a 398.

Sobre la diversidad de las características de los Municipios del país y de cada uno de los Estados de la Federación, el Lic. Miguel de la Madrid (8), afirmaba:

" Por eso en esta campaña política, hemos querido darle una atención destacada al análisis de la compleja problemática de nuestros Municipios; porque no podemos hacer generalizaciones que no existen en la realidad; porque es muy diferente hablar de cada uno de los Municipios. No digo de México, sino incluso de una misma entidad federativa. Sus características demográficas, sus elementos económicos y sociales, hacen que los problemas de los Municipios mexicanos resulten diversos".

" Tenemos que hacer una tipificación de los Municipios del país y de acuerdo con las categorías que arrojen los estudios correspondientes, plantear estrategias, a efecto de llevar adelante un verdadero programa de fortalecimiento municipal. La directriz política la tenemos bien clara en el ARTICULO 115 de la Constitución General de la República, que ha pasado a ser postulado. Este es uno de los artículos cuya aplicación está en un grado de rezago mayor, a pesar de ser un punto programático constitucional, que amerita un amplio y fecundo desarrollo".

" Hemos señalado, sin embargo, que la realidad municipal es muy distinta en cada una de las entidades federativas y debemos evitar el riesgo de incurrir en generalizaciones excesivas que no nos llevan a soluciones eficaces y concretas de la organización municipal".

---

(8) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial", Sexta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en San Cristóbal de las Casas, Chis., el 6 de enero de 1982, Edición -- PRI, No. 9, México, D. F., 1982, págs. 145 a 148.

"Me parece que es un acierto la clasificación que se ha hecho entre Municipios urbanos y Municipio rurales. No hay duda que los -- problemas son muy diferentes, según se trate de una o de otra categoría, aún dentro de los Municipios urbanos y dentro de los Municipios rurales -- también. El diverso nivel de desarrollo socioeconómico, seguramente nos permitirá apreciar la diferencia entre los problemas por tamaño y por grado de desarrollo de ambas categorías municipales(9).

"Es necesario no incurrir en generalizaciones sobre los -- problemas del Municipio Mexicano. Es muy diferente la problemática que enfrenta un Municipio urbano industrial y altamente poblado, a un Municipio con baja densidad demográfica, cuya actividad principal es la agricultura".

"Nuestro país, en la medida que se ha desarrollado, se ha vuelto más denso y también más complejo. No sólo tenemos que lidiar con -- los problemas ancestrales que todavía representan obstáculos para nuestro proceso de modernización; sino que, con motivo del desarrollo, nos han estado apareciendo nuevos problemas, como son: urbanización concentrada, deterioro ecológico e incapacidad financiera y a veces, técnica y administrativa para afrontar estos fenómenos que se han producido en el país a un -- ritmo vertiginoso."

"Es cierto que está a prueba nuestra capacidad de adopción, pero también debemos reconocer que históricamente el pueblo mexicano ha demostrado capacidad de adaptación; hay prueba de capacidad de la sociedad mexicana para hacer frente a estos retos". (10).

---

(9) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial", cuarta etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en Gómez Palacio Dgo. el 5 de diciembre 1981, Edición PRI. No. 7, México D.F., 1982 págs. 463 a 467.

(10) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial", Décima Quinta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en Zumpango, Estado de México, 27 de abril de 1982, Edición PRI. No. 18, México D.F. 1982 pág. 263 a 265.

" La heterogeneidad es la característica sobresaliente del fenómeno municipal, como lo es en general de la Nación Mexicana. No podemos, si queremos ser veraces, incurrir en generalizaciones absurdas. Debemos tener más respeto a la diversidad, a la heterogeneidad de nuestro país".

" Desde el punto de vista administrativo, también los Municipios son muy diferentes y desde luego, su capacidad está en relación -- directa con la potencialidad económica y la integración social de las comunidades municipales. Ello nos debe llevar a una política de fortalecimiento municipal diferenciada, como aquí se ha postulado". (11).

" La definición de las atribuciones municipales deberá considerar la heterogeneidad del Municipio Mexicano. Es indispensable clasificar a los Municipios para identificar sus diversas características. - En la consulta popular se han expuesto las grandes en tamaño, población y recursos de todo tipo, incluyendo financieros, grado de desarrollo, estado que guarda su administración y nivel de los servicios que cada uno de ellos presta".

" La mayoría de las entidades están integradas por Municipios de todas las categorías, lo que nos obligará a modular las políticas y programas de fortalecimiento de acuerdo a los grupos correspondientes".

" Determinaremos los servicios y funciones naturales que - debe corresponder al Gobierno Municipal y se reestructurarán los mecanismos y programas de apoyo para su fortalecimiento y capacitación, atendiendo a los diversos tipos de Municipios, distinguiendo desde luego los rura

---

(11) De la Madrid Hurtado, Miguel, " La Campaña Presidencial", Décima -- Séptima Etapa, Reunión Nacional de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en León, Gto., el 25 de mayo de 1982, Edición PRI. No. , México D.F., 1982 pág. 303.

les, los urbanos y los metropolitanos". (12).

En base a los pronunciamientos antes citados, debemos resumir referente a las Consultas Populares para el Fortalecimiento Municipal, lo siguiente:

Se celebraron 68 reuniones de la citada Consulta Popular, - donde se presentaron cerca de 600 Ponencias, así como la tipificación - - correspondiente de su problemática económica, política y social.

Ello permitió definir criterios para proponer políticas, - organizaciones administrativas y fórmulas de fortalecimiento municipal -- que respeten tanto el interés general de la República, como la complejidad y el delicado equilibrio de nuestra República.

De la Consulta Popular a nivel nacional, que se llevó a - cabo en el Municipio de León, Guanajuato, el día 25 de mayo de 1982, se - resumieron en 12 puntos las necesidades, de las cuales destacamos las más importantes:

1.- La redistribución de competencias y de recursos económicos para lograr un mayor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional y que el Ayuntamiento sea una efectiva primera instancia de poder político popular y de atención a la ciudadanía, la generación en consecuencia, de condiciones mínimas de organización y capacidad administrativa para cada tipo de municipio.

---

(12) De la Madrid Hurtado, Miguel. " La Campaña Presidencial", Décima - Sexta Etapa, Desayuno con la Federación de Abogados de México, en - el Distrito Federal, el 7 de mayo de 1982, Edición PRI, No. 19, - - México D.F., págs. 16 a 18.

2.- La creación de reservas territoriales para administrar los planos reguladores; el casco urbano; la zonificación; vialidad; densidad; uso del suelo; fraccionamientos sociales progresivos; reglamentos de construcción de vivienda y edificios y de policía y buen gobierno, esto deberá orientar congruentemente la expansión de pueblos y ciudades; ubicar acciones de la Federación y estados de acuerdo a criterios municipales y aprovechar la plusvalía que generan las obras del Gobierno, así como los beneficios de la comercialización de la tierra, evitando la especulación.

Como fuente adicional de recursos, el municipio, podría operar parques de materiales de construcción para grupos de bajos ingresos.

3.- La búsqueda de que sean los municipios quienes ejecuten y administren los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación, rastos, mercados, alumbrado, limpieza y seguridad pública, según capacidades y viabilidad económica; asimismo, la decentralización de la enseñanza elemental y básica y de los programas de educación para adultos.

4.- Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional y la formulación de una ley orgánica municipal tipo, para hacer viables las propuestas de fortalecimiento económico y político de los municipios y ampliar las facultades hacia otros ámbitos como los relativos a suelo urbano y vivienda.

5.- El fortalecimiento de la hacienda municipal y de su capacidad administrativa, con medidas tales como concesiones para ejercer impuesto, derechos y productos derivados del suelo urbano y la municipalización del sistema catastral para que los ayuntamientos administren el impuesto predial; la modificación por tanto; de convenio fiscal de la Federación y la simplificación de la legislación fiscal de estados y municipios, así como el incremento de las participaciones federales y estatales.

6.- El establecimiento del servicio civil y de prestaciones sociales para empleados municipales, a fin de evitar la restricción de expectativas de superación en el personal de las administraciones municipales y su consecuente ineficiencia.

7.- La creación de mecanismos para que el municipio forme parte efectiva del sistema nacional de planeación demográfica, a través, por ejemplo, de convenios de coordinación con la Federación y los Estados para no solo mantenerlo informado, sino consultarlo y hacerlo participar en la programación, supervisión y en su caso, ejecución de inversiones — que en su territorio se hagan, como lo exige la ley de Obras Públicas.

8.- Los apoyos especiales de la Federación y los estados convenidos en el CUC, a los grupos de municipios ubicados en zonas prioritarias de carácter industrial, rural, comercial y turístico, para evitar o corregir desequilibrios derivados de una rápida expansión económica o de rezagos intolerables.

9.- Los estudios para definir la fusión de municipios —

inviabiles y analizar la división de grandes municipios en función de su población, su capacidad económica y administrativa y su problemática socio-política, deberá ser la propia comunidad y a partir de ellas las legislaturas locales las que determinen la reestructuración municipal.

8.2. MENSAJE DE TOMA DE POSESION COMO PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1o. DE DICIEMBRE DE 1982. (13).

En su discurso asevera: "Gobernaré contra la crisis, pero también lo haré, simultáneamente, para instrumentar la plataforma sexenal que ordenó el electorado, al aprobar con su voto las siete tesis sintetizadoras, producto de la Consulta Popular. Haremos de cada una de ellas un haz de políticas efectivas para fincar, desde ahora, la sociedad definida por las mayorías nacionales. Estos compromisos de campaña orientarán la acción del gobierno y el trabajo del Sistema Nacional de Planeación Democrática".

" El tema municipal, en particular, se incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional y desde luego, tiene que ver con el municipio, los puntos del desarrollo de la planeación y la democratización integral".

Por lo que hace a democratización integral, se refería: --  
"Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el federalismo y el Municipio Libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política y atenderemos a la opinión pública y a sus

---

(13) Mensaje de Toma de Posesión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de diciembre de 1982, Edición de la Secretaría de Gobernación, págs. 6 a 10. De la Madrid Hurtado, Miguel, Testimonio Político, Edición de la Presidencia de la República, Tomo I, 1982-1988, págs. 27 a 34

medios, en responsabilidad y libertad".

Por lo que hace la "Descentralización de la vida nacional" aseveraba: " Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es im posible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que - agobia e inhibe energía y acciones profundas:

" Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos re-- formas al ARTICULO 115 de la Constitución General de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos - propios e intocables para los Municipios, con el fin de que puedan aten-- der los servicios públicos que le son propios. Cumpliremos así una deman-- da generalizada en la consulta popular".

Por lo que toca a planeación democrática: "En los próximos días remitiré a este Honorable Congreso una iniciativa de Ley, que defini-- na el Sistema Nacional Democrático. Integraremos con ella a nuestro sistema de economía mixta a las entidades federativas y a los municipios, -- con el respeto a soberanías o intereses regionales para fortalecer la -- acción conjunta de la Nación. Institucionalizaremos un proceso de Con-- sulta Popular que adopte el plan a las cambiantes condiciones y establez-- ca el cotejo permanente de los funcionarios públicos con la opinión de -- sus mandantes".

### B.3. ANALISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 - CONSTITUCIONAL.

La Constitución de 1917, fué elaborada por el Congreso ---

Constituyente de 1916-1917, reunido en la Ciudad de Querétaro, en donde se sintetiza la experiencia política y constitucional del Pueblo.

La Carta Magna fué promulgada el 5 de febrero de 1917, y -- entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Nuestra Constitución ha alcanzado 68 años de vigencia. Ha sido modificada numerosas veces, en vías de reforma o de adición; pero -- después de reconocer que la Constrtitución se ha reformado para irse ade-- cuando a la dinámica realidad de la Nación y de esta manera, conservar el proyecto esencial que se escribió en Querétaro.

El ARTICULO 115 de la Constitución General de la República se ha reformado 8 veces, incluyendo la que hizo el Presidente de la Repú blica, Lic.Miguel de la Madrid Hurtado, el 3 de febrero de 1983, de la -- siguiente manera:

Primera	20 de agosto de 1928.	Se modificó el Artículo 115 Cons titucional.
Segunda	29 de abril de 1933	Se modificó el Artículo 115 Cons titucional.
Tercera	8 de enero de 1943	Se modificó la Fracción III del Artículo 115 Constitucional
Cuarta	12 de febrero de 1947	Adición a la Fracción I, del -- Artículo 115 Constitucional.
Quinta	17 de octubre de 1953	Se modifica la Fracción I, del Artículo 115 Constitucional
Sexta	6 de febrero de 1976	Se adiciona el Artículo 115 -- Constitucional con las Fracciones IV y V.
Séptima	6 de diciembre de 1977	Se adiciona la Fracción III, del Artículo 115 Constitucional.
Octava	3 de febrero de 1983	Se reforma y adiciona el Artícu lo 115 Constitucional, para que dar en 10 Fracciones.

Durante la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, fué claro el reclamo del pueblo para que se procediera a una verdadera descentralización de la vida nacional y al fortalecimiento de la vida republicana. Mediante el perfeccionamiento de nuestro sistema federal que refuerce la capacidad política, económica, jurídica y social de los gobiernos de los estados, e impulse y dé vigor y libertad a la institución del municipio, como célula de la organización política y administrativa de los estados.

De la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, referente al ARTICULO 115 Constitucional, en donde se asienta y justifica las reformas y adiciones al citado precepto constitucional: "Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política -- mexicana, el Municipio Libre".

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales, para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder; es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios".

Por lo que hace a la reestructuración del ARTICULO 115 - Constitucional, en la Exposición de Motivos de la citada iniciativa Presidencial, se afirmaba: "En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución, lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del ARTICULO 115, sugirió la determinación que dicho Artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y -- por la otra, las de los estados o entidades federativas".

En el precepto se consignan aquellos principios que deban

ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes internos de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constitucionales y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, que sean propias de cada una de las entidades fedrativas.

Esto viene a ser el preludio para la presentación de dicha iniciativa de Reformas y Adiciones al ARTICULO 115 Constitucional, mediante la cual se pretende lograr la autosuficiencia financiera y la libertad política de los Municipios.

Es importante transcribir la Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos.(14).

ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el ARTICULO 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

---

(14) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición LII, Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México D.F. págs. 19 a 24.  
De la Madrid H., Miguel, El Marco Legislativo para el Cambio, Diciembre 1982, No.3, Edición Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República México D.F., págs. 15 a 29.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo -- por causa grave, será sustituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Legislaturas y de los Estados aprobarán las leyes de -- ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presu-- puestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus - ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federa-- les y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y ad-- ministrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; parti-- cipar en la creación y administración de sus reservas territoriales; contro-- lar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otor-- gar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación - y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de -- conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administra-- tivas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en terri-- torios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a - formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federa-- tivas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, --- planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de di-- chos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Es-- tados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resi-- dieran habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, - no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellas cuya población - exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán

ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, -- siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones ex pidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los de chos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores.

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de funciones la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

#### TRANSITORIOS :

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proceder al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c), de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

La iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros. Se dispone la asignación de fuentes propias de ingresos para que los Municipios puedan atender los servicios públicos que les corresponde, modernizar su administración, implantar sistemas para la planeación democrática de su desarrollo y fortalecer y consolidar la democratización de sus procesos electorales y distribuir más racional y equitativamente las competencias entre los tres niveles de gobierno; es de---

cir, Federación, Estados y Municipios.

Además, se reafirmó la personalidad jurídica que los Municipios poseen; se contempla la facultad de que ellos mismos doten sus bandos de policía y buen gobierno, además de sus reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que a este respecto establezcan las Legislaturas de los Estados; se determinan los servicios públicos que quedan a cargo del Municipio, pudiendo prestarlos cuando fuere necesario y quedando facultados para coordinarse y asociarse varios Municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de dichos servicios.

Por lo que hace a la autosuficiencia financiera, la iniciativa ratifica la administración libre de su hacienda y además, de los ingresos por los rendimientos de sus bienes y los que acuerden las Legislaturas Locales, señala a los Municipios los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos que provienen de los servicios públicos.

En la iniciativa se señala que los Municipios, de acuerdo a lo que disponen las leyes, intervienen, junto con la Federación y los Estados, en los planes de desarrollo urbano municipal, creación de reservas territoriales, utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas ecológicas.

Por lo que hace a la autonomía política, se suprimió el mínimo de población que un Municipio debe tener para la integración del ayuntamiento, mediante el principio de representación proporcional. Esto

constituye un explícito reconocimiento a la plena conciencia política de los habitantes del Municipio que como forma primaria de organización social, hace posible el desarrollo de la estructura democrática.

En el mismo orden de ideas, se señala la obligación de regular las relaciones de trabajo entre los Estados, Municipios y sus trabajadores, de acuerdo a las leyes que expidan las Legislaturas locales, - apegándose a las disposiciones consagradas en el Artículo 123 de la Constitución General de la República.

Por último, en un afán de evitar la centralización y propiciar la descentralización de los recursos, se contempló dentro del esquema de las reformas, la facultad de que la Federación y los Estados realicen convenios para que éstos lleven a cabo las obras y prestación de servicios públicos que correspondan a la Federación, cuando se considere necesario. Igualmente, los Estados y los Municipios celebrarán convenios para que éstos efectúen las funciones que correspondan a los primeros en su jurisdicción.

#### 8.4. EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN EL H. CONGRESO DE LA UNION.

- a) En la H. Cámara de Senadores de la República.
  - 1.- Dictámen
  - 2.- Debate
- b) En la H. Cámara de Diputados
  - 1.- Dictámen
  - 2.- Debate
  - 3.- Las Tesis Sustentadas de los Partidos Políticos en la Cámara de Diputados.

a) El Proceso Legislativo principia con la Iniciativa de Reformas y adiciones al ARTICULO 115 Constitucional, que presentó el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Titular del Poder Ejecutivo, con fundamento en la fracción I, del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Iniciativa fué enviada a la H. Cámara de Senadores, como Cámara de Orígen, el día 8 de diciembre de 1982.

El 20 de diciembre de 1982 compareció ante la Asamblea de la H. Cámara de Senadores, el Lic. Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa -- de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, promovida por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Señalaba el C. Secretario Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz (15), que: " Esta Iniciativa se funda en el resultado de la -- Consulta Popular que alimentó la Campaña Presidencial; en Materia Municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes de los medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas, presentaron -- cerca de 600 Ponencias. Merced a este trabajo sin precedente, se definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal; para -- democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración, y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipios. Precisadas las expectativas, el Ejecutivo las atien-

---

(15) Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia como Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al ARTICULO 115 Constitucional, promovida por el C. Presidente de la República, Senado de la República, LIII Legislatura, México 1982 págs. 6 a 8 .  
 Democratización Integral; Reforma Municipal, Documento I, 1982-1983, Edición de la Secretaría de Gobernación, México D.F., 1983 págs. 54 y 56.

de con puntualidad democrática".

Nuestra Constitución, al estructurar el Pacto Federal, define los ámbitos de los niveles de gobierno y establecer por tanto las bases de la vida municipal. La definición de esta última se dió en una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente, de 1916-1917. El Municipio Libre, bandera de la Revolución, quedó consagrado como firma jurídica pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desarrollo social y económico, indispensable para consolidar el pleno desarrollo político.

Nuestra Constitución ha sido el gran instrumento que el pueblo se ha dado para su propia transformación. En ella superamos el modelo de un derecho estático. Además de satisfacer inquietudes vigentes, la Constitución ofrece opciones de cambio. En este marco se inscribe la Iniciativa de Reforma Constitucional que hoy analizamos. Reformar la Constitución para reformar las estructuras municipales, con los claros objetivos de democratización integral y descentralización de la vida nacional.

Por eso el Constituyente Permanente puede ampliar legítimamente las bases de la estructura y funciones del Gobierno Municipal y hacerlo precisamente para instituir mayores garantías para la realización final del objetivo supremo del Municipio Libre.

Referente a la Fracción I, del ARTICULO 115, Constitucional, el Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz (16), afirma

---

(16) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación, Op.Cit. págs.9 y10 Democratización Integral; Reforma Municipal. op. Cit. págs. 56 a 58.

ba que: " la iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos y para la suspensión o revocación de sus miembros. Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se han dado en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia.

En términos generales puede decirse que, en cuanto a los procedimientos y autoridades competentes para alcanzar los efectos apuntados, algunas constituciones facultan a las legislaturas para tomar las decisiones correspondientes, en tanto que otras hacen que la responsabilidad sea compartida con el ejecutivo local. Se llega al caso de un precepto constitucional local que permite que el gobernador "soberana y discrecionalmente" designe a los ayuntamientos provisionales.

Por lo que hace a las causas de ese procedimiento excepcional, se encuentra también que las diversas constituciones, prevén aspectos muy variados. Por otra parte, no siempre se distinguen con precisión las hipótesis de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, ni de la

suspensión revocación de sus miembros.

Este panorama permite apreciar las razones por las que conviene que la Constitución Federal establezca las bases que deberán aplicarse para la mayor seguridad jurídica de los gobernados y de sus representantes. De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se propone -- adicionar a la Fracción I, se introduzcan, para los casos mencionados, -- criterios homogéneos de competencia, quórum, garantía de audiencia y participación de los suplentes.

En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un estado democrático -- las situaciones de excepción también se deben resolver por la ley.

En esta materia debe tenerse en cuenta que las legislaturas de los estados, a las que confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos, son órganos de integración plural y que los consejos municipales deberán estar integrados, siempre, por los vecinos -- del municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones, se asegura con definiciones.

La reforma se ocupa de las situaciones, que ya se daban en la práctica, cuando se trata de justificar la inclusión en la Constitución General de la República, la figura de la desaparición de los poderes municipales.

Se busca fijar requisitos y procedimientos para que las --

Legislaturas de los Estados puedan intervenir sobre los poderes municipales.

Por lo que toca a la Fracción II de dicho ordenamiento, el Secretario de Gobernación Lic. Manuel Bartlett Díaz (17), explicaba que: "El texto propuesto ratifica, en primer término, el principio constitucional de la personalidad jurídica de los municipios. Además, incorpora a la Carta Magna el manejo de su patrimonio conforme a la ley, evitándose de este modo interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra práctica institucional, incluso en el orden judicial, donde se ha puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto constitucional, la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio".

La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculos de coordinación con el estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federal. -- Ese es el sentido del federalismo que permite la unidad en la diversidad. Así como la Federación estableció bases para delimitar las competencias locales, las legislaturas de los estados, en el marco de la Ley Fundamental, establecen las bases que aseguren una auténtica autonomía municipal.

En este sentido de protección del ámbito municipal, la iniciativa preceptúa con toda claridad que los ayuntamientos estarán facultados, de acuerdo con las bases normativas que emanen de las legislaturas de los estados, para expedir "los bandos de policía y buen gobierno y los

---

(17) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit., págs. 10 y 11  
Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit. págs. 58 y 59

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia -- general, dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Esta adición responde a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos, dado que en -- la práctica se dan diversas circunstancias: estados que no establecen base de herencia para la reglamentación municipal y otras que determinen -- que la legislatura local deberá aprobar los bandos reglamentos administrativos de los ayuntamientos, lo cual vulnera la autonomía municipal al retringir una facultad consustancial o su personalidad jurídica prevista en la Constitución Federal.

Es conveniente detallar, que la facultad asignada al municipio por el texto de la iniciativa, se refiere a la expedición de bandos de policía y reglamentos administrativos. Cabe subrayar que el reglamento en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la preexistencia de una ley, la -- cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de -- los ayuntamientos no pormenorizan una ley, son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías míimas, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. Así se salvaguarda esta facultad municipal con base en criterios generales que aseguren los objetivos democráticos, económi--

cos y sociales que demanda la nación.

La reforma, en el mismo orden de ideas, reitera que el Municipio goza de una muy recia personalidad jurídica; les atribuye la facultad para que, en base a las respectivas leyes, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por vez primera en nuestra evolución constitucional, se habla de los servicios públicos que deben de prestar los Municipios, ya que por tratarse de servicios generales o indispensables, se establecen como algo común, como una obligación común de todos y cada uno de los Municipios.

El Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, (18), afirmaba, referente a la Fracción III, que: " Una laguna de nuestra Constitución Política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar ta les servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales y por la Federación".

Por eso se ha juzgado indispensable, como se puede advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servicios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso

---

(18) Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 11 y 12  
 Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit. págs. 59 y 60

de los estados cuando así fuere necesario.

De ahí pues, que en la Fracción III, se hable de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y jardines y seguridad pública y tránsito.

Esta enumeración, obviamente, no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en cada entidad.

Es cierto que aún hoy existe una clara incapacidad de varios ayuntamientos para prestar algunos de los servicios señalados. Sin embargo, esta circunstancia no debe juzgarse como obstáculo para que todos ellos se estipulen en la disposición constitucional que nos ocupa. -- Nuestra Constitución --lo hemos señalado-- no es sólo el documento donde se consignan el conjunto de principios políticos y valores fundamentales, es meta y aspiración, ha sido y es un verdadero programa de acción que -- oriente el cauce de la nación.

Por lo que hace a la fracción IV de la citada reforma, --- consigna el laudable principio de la libre administración de la Hacienda Municipal, se suscriben varios rubros para su fortalecimiento. Entre --- otros rubros cabe señalar el relativo a que los municipios de acuerdo a -- su respectiva ley local, podrán establecer ciertos impuestos municipales sobre la propiedad raíz y sobre su tráfico jurídico.

Además, se consigna el principio de que puedan administrar sus bienes propios libremente, así como las percepciones que obtengan de la prestación de los servicios que se le atribuyen.

Por otra parte se establece la idea de que puedan recibir aportaciones directas del Gobierno Federal.

Por último, los Municipios deberán aprobar libremente sus egresos, lo cual, por otro lado, estará supeditado a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados.

A este respecto el Lic. Manuel Bartlett Díaz (19), explica ba que: " La reestructuración de la economía municipal que contiene la - iniciativa para promover la subsistencia y desarrollo de los municipios, se sustenta en la consulta popular y en el espíritu del Constituyente de - Querétaro. La asamblea entera admitió, desde entonces, que la autonomía municipal solamente podrá darse con cabal autonomía financiera!"

Por ello, la presente iniciativa promovida por el señor -- Presidente Miguel de la Madrid, en su Fracción IV, no solamente preserva el concepto originario del ARTICULO 115 que prescribe la libre administra ción de la hacienda por parte de los municipios, sino que delimita en esta sola fracción todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas. Este precepto, que es fórmula de descentraliza--- ción, deslinda claramente las órbitas tributarias del municipio.

---

(19) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 12 a 15.  
Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit. págs. 60 a 62

reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, -- cumpliendo con una reiterada demanda de los ayuntamientos del país."

De este modo, la hacienda municipal se formará por: rendimientos de los bienes que le pertenezcan; contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que los estados deberán determinar sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y planos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En los casos de incapacidad para la recaudación y la administración de tales contribuciones, la norma aclara que se podrán celebrar para ello convenios con el estado.

Por otra parte, la norma dispone que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecerlas. Así se protege la esfera de acción de las comunidades federadas para fortalecer a la municipalidad, - la cual ha sido vulnerada por algunas leyes federales que conceden exención de impuestos y derechos estatales y municipales en favor de algunas instituciones oficiales.

Además, se prohíbe a las leyes locales establecer exencio-

nes o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sin embargo, como lo señala el Ejecutivo Federal en el proyecto, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios. Ello obedece a imperativas razones de orden público inherentes - al régimen jurídico de estos bienes.

En el texto constitucional vigente, al estatuir genéricamente la libre administración de la hacienda municipal formada por las contribuciones señaladas por los legisladores de los estados, se permite - que sean las propias legislaturas quienes aprueben tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los ayuntamientos.

En esta otra innovación fundamental, ya que con el texto - propuesto, consecuente con el principio constitucional de que toda la contribución debe ser impuesta por la ley, se determina que el ingreso sea -- aprobado por la legislatura local como ha sucedido en la tradición federalista nacional desde 1824 y en tanto los presupuestos de egresos concier- nen exclusivamente a los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Ello significa un importante avance en la consolidación de la autonomía - financiera municipal.

El desarrollo urbano, que es una materia importantísima, - en la fracción V de la iniciativa, se les atribuye a los municipios la facultad para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano; en la creación y administración de sus recursos territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, y en la resolución de la tenencia de la tierra.

El lic. Manuel Bartlett Díaz (20), explicaba referente a esta acción que: " Si bien es cierto que en el texto vigente del ARTICULO 115 Constitucional, en su Fracción IV, se establece la competencia para que los estados y municipios expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines expresados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos, también lo es que esta disposición no precisa las actividades que en la materia debieran realizar los dos niveles de gobierno a que se refieren. Por ello, en la iniciativa que nos ocupa se establece la necesidad de dotar al municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a cabo las tareas de planeación y atender a su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo urbano adecuado a las necesidades de cada comunidad.

En la Fracción V que nos ocupa, congruente con lo señalado, se dan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal. Estos no son sino los instrumentos donde se define la utilización del territorio del municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, se prevea su futuro crecimiento ordenado y en consecuencia, se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.

Por lo tanto, el plan de desarrollo urbano contiene la definición de una serie de objetivos, metas políticas y programas a implementar a corto, mediano y largo plazo.

---

(20) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 15 a 17.  
Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit. pág. 62 a 64.

Como es comprensible, cada plan municipal tiene sus características propias, de acuerdo a las condiciones particulares de cada municipio, pero, sobre todo, de acuerdo a los recursos humanos naturales y económicos con que cuenta.

Es por ello que la iniciativa recoge en esta fracción, uno de los principios básicos que inspira la reforma municipal, a fin de fortalecerla y que las autoridades de los ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico, más equilibrado y sobre todo, más acelerado.

Como señaló durante su campaña el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado: " Todo proceso de desarrollo debe asentarse en el Municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo".

Por lo tanto, con este apoyo jurídico constitucional, los municipios a través de sus planes municipales de desarrollo urbano debidamente instrumentados, podrán realizar sus funciones con un elemento de planeación, en beneficio de los habitantes del municipio.

De aprobarse, pues, la reforma que se propone en esta fracción, se dará un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y para lograr la debida coordinación de esfuerzos en los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano.

Otro punto de la iniciativa es el referente a la fracción VIII, en donde se consigna la materia relativa a la integración de los -- ayuntamientos, en la que se tomará en cuenta el principio de representa-- ción proporcional en los 2,377 ayuntamientos del país, permitiendo así -- que las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas -- en el seno de los ayuntamientos.

El Secretario de Gobernación (21) expresa a este respecto que: " El texto vigente de nuestra Constitución Federal adopta el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios que tengan una población de 300 mil habitantes o más. El propósito originario fué el de aplicación en municipios más densamente poblados y por lo tanto más urbanos, donde la pluralidad ideológica se haría -- presente. Además, se consideró que únicamente dicho volumen poblacional posibilitaría la operancia del sistema de representación proporcional."

En un recorrido intenso y extensivo por todo el país en su campaña electoral el licenciado Miguel de la Madrid conoció, de grupos y sectores, la demanda popular de revisar las órbitas de facultades de los tres niveles de gobierno para consolidar un federalismo más acorde con -- nuestro avance económico y social; de establecer pesos y contrapesos al -- ejercicio del poder, para que se beneficie el sistema en su conjunto. De ahí el imperativo de fortalecer el desarrollo político de las comunidades municipales.

Siendo uno de estos reclamos la ampliación de los cauces -- participativos de las minorías desde la más desarrollada comunidad municip

---

(21) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 17 y 18.  
Democratización Integral, Reforma Municipal, Op.Cit. págs. 64 y 65.

pal hasta el más modesto cabildo, el Ejecutivo Federal llegó a la convicción de que debe suprimirse el límite demográfico de referencia, para -- adoptar el requerimiento de fortalecer el pluralismo sin límite alguno.

En efecto, a la fecha únicamente 36 municipios del país -- rebasan la cifra de 300 mil habitantes, lo que no sucede con los 2 mil -- 341 restantes. Es preciso superar esta limitante. Debemos consumir esta nueva conquista con responsabilidad cívica, con imaginación política -- con el esfuerzo de un pueblo que está preparado para dar mayores y mejo-- res cosas en la consecución de la democratización integral, a partir de -- la célula básica de nuestra democracia.

El Presidente Miguel de la Madrid, está decidido a impul-- sar la representación de las minorías en la totalidad del plano municipal a que las planillas de candidatos a presidente municipal, regidores y síndico, contengan todas las opciones que el pueblo determine; a que inten-- sifiquemos nuestro esfuerzo para que todas las comunas de la nación reflejen las principales corrientes de opinión y de interés para así conferir a los ayuntamientos, que son las instancias primarias de vinculación inmediata del gobierno con la comunidad, las mejores condiciones para posibilitar un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema propuesto en la iniciativa que somete a su alta consideración el Ejecutivo de la nación, contribuirá vigorosamente a materializar este requerimiento de enriquecer ideológica y políticamente a la comunidad municipal.

En la fracción IX de la iniciativa, se contempla como ---

innovación, los aspectos laborales, en un primer punto, al establecer que los trabajadores al servicio del municipio se atenderán al Artículo 123 -- Constitucional; en segundo lugar, se declara la necesidad de establecer el servicio civil de carrera de los empleados o servidores públicos municipales.

El Lic. Manuel Bartlett Díaz (22), explica el contenido de esta fracción, en los siguientes términos: " El texto original del Artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los -- estados para expedir leyes sobre el trabajo, "fundadas en las necesidades de cada región ". La expansión legislativa a que dió lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la Reforma de 1929 que -- hizo federal a la legislación en materia laboral.

La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del Apartado A a los del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el Apartado A; considerando la -- naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del Apartado B.

En virtud de lo anterior, las entidades federativas han -- dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el Ejecutivo ha

---

(22) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 18 y 19  
 Democratización Integral. Reforma Municipal. Ip. Cit. págs. 65 y 66.

considerando necesario establecer principios generales para que los estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con una Fracción X el ARTICULO 115, persigue la protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y de los municipios.

El régimen de la Revolución debe garantizar que todo trabajador mexicano disfrute de estabilidad en el empleo, de protección al salario, de seguridad social y de las demás normas que garanticen la eficacia en sus labores y su protección en toda controversia. Esta adición propuesta por el Presidente De la Madrid llena un vacío y asegura la justicia social para todos los trabajadores al servicio de los estados y municipios. El avance social que entraña es de grandes dimensiones.

Por último, en la fracción X de la iniciativa, se faculta a los ayuntamientos para celebrar convenios con otros ayuntamientos, con los estados o con el propio Gobierno Federal, a fin de cumplir con cada una de las atribuciones que por virtud de esta reforma se les está atribuyendo.

El Lic. Manuel Bartlett Díaz (23), referente a esta fracción explicaba: "En relación a la proposición de la fracción X, en el sentido de que la Federación y los estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de los estados del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario" Pod

---

(23) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación Op. Cit. págs. 19 y 20.  
 Democratización Integral, Reforma Municipal, Op.Cit. págs. 66 y 67.

mos afirmar que éste es un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del federalismo.

Asimismo, los estados deberán atender la voluntad de los municipios en los compromisos que contraigan con la Federación a través de convenios suscritos entre ambos.

Estas acciones, de esencia descentralizadora, vigorizan el pacto federal y fortalecen la vida municipal. Esto es posible gracias a nuestro régimen político de organización: el federal. Por él son fácilmente deslindables las jurisdicciones de un municipio, de un estado y de la Federación que representa el interés nacional conjunto.

Los intereses locales y nacionales están localizados entre sí. Es esta liga la que reafirma el valor del sistema federal asentado en la distribución equitativa de las actividades económicas, políticas y administrativas entre todas las partes que lo forman.

Los convenios entre Federación, estados y municipios, a través del Convenio Unico de Coordinación, forman parte del proceso de descentralización de la vida nacional, que es uno de los postulados básicos de la doctrina revolucionaria del señor Presidente Miguel de la Madrid. Tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones.

Los convenios se concretan en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica, industrial, comercial y financiera, hasta el apoyo para rescatar a los sectores y regiones marginados, con el concurso de todos, para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.

Ya se ha manifestado en todos los foros que el proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio. Este organismo base debe ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo. El gastos municipal debe reestructurarse para integrarlo a la planeación nacional.

De esta manera los ayuntamientos podrán intervenir más en el fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y básicamente, para consolidar su capacidad de organización y realización.

El fortalecimiento del federalismo trata de hacer más vigorosa la participación de los estados en las tareas del desarrollo regional por lo que a través de los Convenios Unicos de Coordinación se busca obtener nuevos esquemas de distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se avanza definitivamente en la posibilidad de instrumentar un federalismo moderno, que res

petando la dimensión política esencial, permite la integración de esta entidad fundamental en el proceso de un desarrollo técnico, eficiente y planificado.

#### 1. DICTAMEN.

La Iniciativa Presidencial, que reforma y adiciona al ARTÍCULO 115 Constitucional, fué enviada por el C. Presidente de la República el 8 de diciembre de 1982; además, comparecen el C. Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al citado ordenamiento.

Dicha Iniciativa fué turnada a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la H. Cámara de Senadores, - las cuales emiten el dictamen respectivo, el día 27 de diciembre de 1982.

El citado dictamen contiene una parte expositiva y la Minuta de Decreto.

Por lo que hace a la parte expositiva, se destacan los siguientes puntos:

El Presidente de la República, mediante consultas populares verificadas durante su campaña electoral, al igual que los miembros de la actual Cámara de Senadores, recogieron una demanda política del pueblo mexicano consistente en la descentralización de la vida nacional, así como una imperiosa exigencia de democratización integral de nuestro país. Para llevar a efecto tales postulados, es necesario fortalecer el federalismo y las instituciones democráticas municipales, con el objeto de vol-

ver más activa la vida política y se atiendan mejor los problemas de la comunidad municipal, adoptando métodos jurídicos que propicien la participación popular y que confieran al Municipio mayor seguridad y recursos económicos y políticos para el mejor desempeño de las tareas propias de sus ayuntamientos.

Es el municipio, incuestionablemente, la célula política de todo Estado y en el caso de México constituye una institución fuertemente arraigada en nuestra historia. A tal grado que sus perfiles los encontramos en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones sociales mixteco-zapotecas y en la propia de la civilización maya. El municipio contemporáneo de México encuentra su primera manifestación en la fundación de la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Lugar y fecha en que tuvo lugar la creación del primer Ayuntamiento de la América Continental.

Nuestra historia municipal refleja la lucha de los mexicanos por la libertad, por el progreso y por la justicia, a tal grado, que nuestro devenir se palpa en cada una de las ciudades que configuran nuestra República.

El Constituyente de Querétaro, ratificó el federalismo como decisión política fundamental y reconoció al municipio como la base territorial, política y administrativa de nuestra República. Empero, como lo manifiesta el propio Presidente de la República, nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que ha perjudicado al municipio en su capacidad y en sus recursos para desarrollar plena-

mente la vida de sus habitantes; por ello, indica el titular del Ejecutivo Federal, es indudable que ha llegado el momento de revertir la tendencia descentralizadora, confiriendo seguridades y mayores atribuciones al municipio para hacer efectivo el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

La descentralización que hoy día se requiere es un proceso decidido, profundo, gradual, ordenado y eficaz de revisión de competencias entre la federación, las entidades federativas y nuestros municipios. Una auténtica descentralización nacional debe comenzar por reconocerle al municipio plenas facultades para impulsar la vida comunitaria y para la mejor prestación de los servicios públicos que le son propios. Fortalecer el municipio no es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla, toda vez que al otorgar mayor dinamismo y conferir más responsabilidades a los municipios, a sus ayuntamientos y por ende a sus ciudadanos, se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República.

Al reconocer la importancia de la vida municipal y al fortalecer su actividad política, indubitables también resultan los beneficios para la democracia. Esta es la participación del pueblo en las tareas que incumben a la comunidad; y el núcleo elemental de la vida social y política es el municipio. En éste se desarrollan los individuos, adquieren sus conocimientos y entran en contacto con las autoridades. Una vida munici-

pal conciente es lección permanente de educación cívica y la mejor aula de la democracia. Fortalecer la democracia de los municipios es fortalecer la democracia nacional. Democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad planteadas hoy día como exigencia popular ineludible. (24).

Por lo antes expuesto "El Senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y con decisiones para dignificar nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos".

Este dictamen ha tomado en cuenta la iniciativa del ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas -- por diversos miembros de la propia Cámara.

El ARTICULO 115, que se propone, guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917, sus principios morales continúan vigentes; lo importante de la reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los municipios y la rees

---

(24) De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco legislativo para el Cambio. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y -- Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. págs. 27 a 29.

tructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

En términos generales, las comisiones que suscriben advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al Artículo 115 de la -- Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en lo que se refiere a la forma de estructurar y organizar a la célula básica de la República, que es el Municipio Libre.

En dictamen respectivo, ambas Comisiones analizaron las diferentes fracciones que comprende la citada iniciativa Presidencial.

Por lo que hace a la Fracción I, del Artículo 115 Constitucional, de dicha Iniciativa se considera que las "Reformas a la fracción I, apoyan y robustecen la estructura política de los ayuntamientos y consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera al federalismo que nos une en la diversidad." Al ratificar normas ya consagradas como decisiones fundamentales, la iniciativa sin embargo, reconoce en esta fracción una bandera de innegable procedencia como el Derecho de Defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las legislaturas locales suspendan y declaren que han -- desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstas, siempre que medien causas graves contempladas en las constituciones locales, tal como lo dice la exposición de motivos.

Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni al respeto a su autonomía, sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos - caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular, expresada en forma soberana en las urnas electorales.

El Dictamen apoya esta parte de la Iniciativa, porque generaliza sistemas ya existentes en la mayor parte de las Constituciones locales.

Por último, el Dictamen propone se modifique el último - - párrafo de la Fracción I del texto de la Iniciativa, argumentando que: -- "Sin embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto - de esta multitudada fracción I, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la Iniciativa, que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o - bien convocando a elecciones en los términos de la ley." Es esta última - parte, la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del -- Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección, hasta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones.

Por lo que hace a la fracción II de la Iniciativa Presiden  
cial, el dictamen respectivo asienta que: "Las comisiones quieren dejar -  
 asentado a este respecto, que si bien es cierto que la emisión de una cir-  
 cular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por un Congreso, ad-  
 vierten que el texto del segundo párrafo de la Fracción II de la Iniciati-  
 va, marca una obligación a las legislaturas locales, de permitir a los --  
 ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que --  
 por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y desde luego  
 federal".

Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad de las enti-  
 dades federativas y de los centenares de municipios del país, que podría-  
 dar lugar a una compleja tipología de las mismas, no es posible estable--  
 cer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplica-  
 bles.

Por otra parte, las comisiones dictaminadoras advierten --  
 que en efecto, sujetar la facultad de los municipios para emitir sus pro-  
 pios reglamentos y disposiciones administrativas o normas dictadas por --  
 las legislaturas locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto --  
 que esta atribución alcanza rango constitucional nacional que hasta ahora  
 no había tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a  
 la vida municipal de cada Estado con una forma de integrar políticamente  
 a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en  
 su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la Repú-  
 blica es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico de

cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios y por ende la cohesión política y social de todos quienes integran el Estado.

Respecto a la Fracción III de la INiciativa Presidencial, el Dictamen de las Comisiones señala:

Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los municipios del país y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la Fracción - III que atribuye a los municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la exposición de motivos -- constituyen actividades que podrían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado -- que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios u los municipios, así como el concurso que los gobiernos estatales debieron prestar cuando fuese necesario.

Dada la multiplicación de municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobierno estatales.

Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concen-

tración excesiva de habitantes, extremas ambas que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contemplados por la iniciativa en el párrafo final de la Fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la plenación de desarrollo regionales debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático.

En esta fracción III, la Iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de las mismas, lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades.

La Fracción IV de la Iniciativa Presidencial fué estudiada por Comisiones que suscriben el Dictamen respectivo; en el seno de estas Comisiones hubo un notable número de aportaciones y comentarios de los Senadores.

Por lo que hace a esta fracción, se destaca que: "esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la hacienda municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con atribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular con relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los



talece el municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales - ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de - eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa.

Ligado con lo anterior, ha quedado en el convencimiento de las dictaminadoras, que el manejo libre de la hacienda municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de la planeación, normas que habrán de contemplarse en la Constitución General de la República, en el texto de otros preceptos que están siendo estudiados en el proceso legislativo federal y particularmente en la Ley Federal de Planeación, que contendrá las bases para que ésta sea democrática y se derive - de acciones conjuntas entre Municipios, Estado y Federación.

Por lo que hace a la fracción V que se propone: "Enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas territoriales, crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que poenen las bases para consolidar a los municipios como -- los más fuertes puntales del desarrollo nacional".

Otro punto importante es la redacción del último párrafo - de la fracción VIII de la iniciativa de Reformas al ARTICULO 115 Constitucional. Las Comisiones que suscriben este Dictamen, afirman que: "Entienden como un avance extraordinario que se amplíe el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales a todos los municipios, sin importar el volumen de su población. Se configura con ésto que hay avances en la Reforma Política y que el proceso de democratización en México es acumulativo y perfectible y que, en efecto la democracia ha de atender más a los factores cualitativos que los de orden cuantitativo que no son sino indicadores estadísticos de esencias más profundas. Es un hecho real, sin duda alguna, que la pluralidad no es privativa de las comunidades grandes y que donde quiere que existan mayorías y minorías debe darse la representación y la representatividad de ambas. - Están ciertas las comisiones de que el desarrollo democrático no es el -- producto de decretos, pero que las normas jurídicas favorecen el establecimiento de nuevos modos de convivencia, porque el derecho no sólo regula conductas sino también permite la producción de éstas.

Por último, el Dictamen se refiere a la Fracción IX de la Iniciativa Presidencial donde las Comisiones: "han encontrado que la redacción de dicha fracción, dá facultad a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores superan antiguos juicios derivados de

que, sin apoyo literal en los apartados A) y B), del Artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores. Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la Fracción X del Artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, de manera que desechando la posibilidad de agregarle un apartado más al Artículo 123 del Texto Fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios en ninguno de los dos apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o laguna de la ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelva este problema jurídico.

De tal manera, las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

En base a lo expuesto, referente a la citada fracción, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la Fracción IX de la Iniciativa, para que sea con base en el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales, leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.

Dicho cambio obedece a que el Artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias y que con base en ellas tanto los estados como los municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicios de seguridad social a los trabajadores, estas comisiones han -- considerado que la redacción propuesta a la fracción IX, contenida en un sólo párrafo, asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República y por el otro lado la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas -- contemplan las características y peculiaridades de la legislación laboral los servidores públicos de cada entidad y de los municipios.

Si un título honra a nuestra Constitución en el empleo y -- énfasis en atender los problemas de los trabajadores. Hasta ahora, los -- trabajadores de la federación gozan de disposiciones a instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, para brindarles seguridad y estabilidad en sus funciones, para dignificar su esfuerzo ennoblecedor del progreso y para resolver con espíritu de equidad y justicia las controver-- sias jurídicas que puedan suscitarse. Los trabajadores de los Estados, -- servidores públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación deben contar con instru--

mentos que enaltezcan su obra y dignifiquen su existencia. La justicia social es atención permanente a los núcleos mayoritarios, a los desposeídos, a quienes con esfuerzo y constancia contribuyen a la grandeza de México. Los servidores públicos son trabajadores de México, y como tales, urgente es satisfacer sus anhelos de justicia, confiriéndoles a los Estados la obligación de legislar sobre las relaciones laborales con sus servidores público y ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos, se cierra y perfecciona el círculo de la protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Por lo que hace a esta fracción, el sector obrero del país representado por los Senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y José Luis Dorantes Segovia, advirtieron en el seno de las Comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento y que suscriben este dictamen para sumarse al interés nacional de robustecer la vida nacional.

Las comisiones están seguras de que la Iniciativa Presidencial para reformar el ARTICULO 115, de la Constitución, enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos y que su eficacia normativa, todavía sujeta a prueba, demostrará que el camino del fortalecimiento municipal es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado, de que la célula básica de la República sea el centro del perfeccionamiento del hombre y la sociedad.

Por lo que respecta al Dictamen, debemos de concluir que - la Iniciativa presentada ante la H. Cámara de Senadores, como Cámara de - Origen, el 8 de diciembre de 1982, y turnada a las Comisiones Unidas Primaria de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Plan neación y Desarrollo Económico y Social, las cuales emitieron el Dictamen respectivo el día 27 de diciembre de 1982, debemos destacar que la citada Iniciativa Presidencial sufrió dos modificaciones: la primera referente al último párrafo de la fracción I y la segunda, por lo que toca a la redacción del primer párrafo de la fracción IX.

Las Comisiones que suscriben el Dictamen proponen a la - - Asamblea de la H. Cámara de Diputados, la aprobación del proyecto de:

**D E C R E T O (25)**

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforma y adiciona el ARTICULO 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

---

(25) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y - Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. págs. 37 a 42.

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

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

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, -- será substituído 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.
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según

las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios 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 federa--

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

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

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre

pre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley - podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de -- los servicios a la atención de las funciones a las que se refiere el -- párrrafo anterior.

#### T R A N S I T O R I O S :

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en un plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) a c), de la Fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

## 2. D e b a t e

El Dictamen suscrito por las citadas Comisiones de la H. - Cámara de Senadores, es presentado en primera lectura el día 27 de diciembre de 1982; la segunda lectura se efectúa por la tarde, en donde se abre el Debate en torno a dicho Dictamen, con una petición del Senador Victor Manzanilla Shcaffer, para que estableciera la reserva que presentó el grupo de Senadores del Sector Obrero ya citados, referente a la fracción IX de la Iniciativa Presidencial. A esta petición intervino el Senador por el Estado de Durango, Lic. José Ramírez Gamero, quien se ofreció a aclarar los hechos a título personal, porque no es integrante de las Comisiones Dictaminadoras, ni fué de los que hicieron la reserva antes citada; - además, aclara que los interesados, los cuales están ausentes en el Debate, encontraron contradictoria la fracción IX del ARTICULO 115 Constitucional según el texto propuesto por la iniciativa y la fracción X del Artículo - 73 Constitucional, no obstante la discrepancia, se aceptaba finalmente el Dictamen "con el propósito de que se logren los objetivos del autor de la

Iniciativa" y que "en su momento haremos las modificaciones o las propu-- estas a modificaciones, tanto a la Constitución, como a las leyes regla-- mentarias".

Luego de explicado el incidente, se pone a discusión en lo general, el Dictamen y se apuntan para hablar los Senadores Miguel Borge Martín, Francisco J. Madero y Yolanda Senties de Ballesteros.

En primer orden hizo uso de la palabra el Senador por el - Estado de Puebla, Miguel Borge Martín, en su intervención no salió de los tópicos; se limitó a comentar algunas de las interesantes ideas que, como ya vimos, trae la Iniciativa. Le parece que con la comparecencia, que, - en su momento, realizó el Secretario de Gobernación y con las dos lectu-- ras del Dictamen, ya se ha podido formar una "clara y amplia imagen" de - los propósitos del Presidente. Admite luego que ese es un período de - - "tanta actividad legislativa". Acepta por buena la fracción IX y no vé - ninguna contradicción con la fracción X del 73 Constitucional.

En segundo lugar, el Senador por el Estado de Coahuila, -- Francisco J. Madero, insiste y amplía los mismos argumentos. Indica que - las comisiones han "analizado exhaustivamente el fortalecimiento del fede ralismo", que el municipio es la célula básica; reconoce las prácticas - centralizadoras del federalismo; alaba que el Dictamen se apegue a la Ini ciativa; después alude a la experiencia personal, como expresidente muni cipal "de quienes desde la jefatura municipal hemos soportado diversos -- calificativos ..." y agregó "hemos soportado la prepotencia de represen-- tantes federales ..." "conviene en que las provisiones sobre suspensión o desu-

parición de ayuntamientos no es un atentado, sino por el contrario, norma de estabilidad".

Por último, la Senadora por el Estado de México, Yolanda - Senties de Ballesteros, comienza destacando su vocación municipalista; -- subraya el hecho de "haberse emprendido un camino de centralización en el pasado, que se constituye en un grave obstáculo del presente". Habla de -- que "estamos ante un nuevo federalismo, propuesto por Miguel de la Madrid y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de -- vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional". Después -- realiza la importancia de las finanzas municipales, para lograr este mejoramiento municipal; que este fortalecimiento guarda "respecto a la soberanía estatal y municipal".

Puesta a discusión en lo particular, nadie más quiso hacer uso de la palabra en segunda lectura ante el pleno de la Asamblea de la -- Cámara de Senadores, en donde se aprueba por unanimidad de 56 votos, para que pase a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

b) En la H. Cámara de Diputados.

Como Cámara revisora, corresponde a la H. Cámara de Diputados, analizar la Minuta de Decreto sobre la Iniciativa Presidencial de -- Reformas y Adiciones al ARTICULO 115 Constitucional, que suscribió la H. Cámara de Senadores.

En la H. Cámara de Diputados, se le turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, todas estas integradas por Diputados de todas

las corrientes ideológicas representadas en esta H. Cámara de Diputados.

1. D i c t a m e n

Las Comisiones revisaron las razones y fundamentos expuestos en la Iniciativa del Ejecutivo Federal, así como el texto de la Minuta del Senado y después de haber sido discutidas a satisfacción de sus integrantes, se formula el presente Dictamen.

Debemos destacar las consideraciones del Dictamen, que son las siguientes:

El Municipio libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio, en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la historia nacional.

Los ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente.

La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que -- ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social; incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la -- Nación.

Expresada la voluntad política de abandonar los modelos --

centralistas que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de --  
fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la  
necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efec-  
to necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto  
a sus autonomías, revisar la propia y previo consenso ya expresado en la  
consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que hará po-  
sible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad guber-  
namental.

El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, --  
modifica la Iniciativa Presidencial en los términos expresados en dicho  
documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima válidos y  
por ende los hace propios y habida cuenta de que a esta Cámara de Diputa-  
dos se presentaron con antelación Iniciativas de los Congresos de los Es-  
tados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando --  
que las Legislaturas de los Estados expidieran las leyes laborales para --  
regular tal relación con sus trabajadores, así como una Iniciativa de los  
miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la II Legislatura  
para determinar los conceptos de ingreso que conforman la Hacienda Muni-  
cipal, estas Comisiones estiman que dichas Iniciativas encuentran su des-  
ahogo en el dictamen que hoy se emite.

Establecen en nuestra Carta Magna el procedimiento a se--  
guir en el caso de destitución de ayuntamientos, otorgándoles el derecho  
de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones --

es proveer de estabilidad a las comunas y respetar a ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.

La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio, así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus Presupuestos de Egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En concepto de estas Comisiones debe destacarse que la -- Iniciativa Presidencial amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población, lo que mereció la congratu

lación de la H. Cámara de Senadores y a cuyo reconocimiento se suma esta Representación Popular.

En su convicción, la de los Sindicatos de Trabajadores del Servicio del Estado, haciendo suyos los conceptos del primer Mandatario - del País, de respeto escrupuloso a los derechos laborales y a la autodeterminación e independencia de las organizaciones de los trabajadores, mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como los preserva en forma irrestricta el apartado B) del Artículo 123 Constitucional (26)

## 2. D e b a t e

El día 29 de diciembre de 1982, en sesión matutina, se dispuso en primera lectura, el Dictamen referente a la Minuta de Decreto del Senado de la República, sobre la Iniciativa Presidencial referente a las Reformas y adiciones del ARTICULO 115 Constitucional, que presentan las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

En sesión vespertina se presentó el citado Dictamen, en segunda lectura. En dicha Asamblea estuvieron presentes 312 Diputados al tiempo de la discusión, en la cual participaron 8 Diputados: 2 por el Partido Acción Nacional; 2 por el Partido Revolucionario Institucional; 1 por el Partido Popular Socialista; 1 por el Partido Demócrata Mexicano; 1 por el Partido Socialista Unificado de México y 1 por el Partido Socialista de los Trabajadores.

## 3. Las Tesis Sustentadas de los Partidos Políticos, en la Cámara de Diputados.

---

(26) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., págs. 45 a 47.

Tesis del Partido Acción Nacional. Por parte del Partido Acción Nacional hablaron sus Diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cice ro.

Afirman los Panistas que su partido siempre ha tenido una "firme vocación municipalista y libertaria" y que mantendrán siempre esa "tercera posición".

Para Javier Blanco Sánchez, el municipio es una patria chica: "es la amada patria chica", que se forma gracias al espíritu y naturaleza solidaria del ser humano. Esta patria chica es el Municipio.

Acto seguido menciona a Constituyentes de Querétaro, Hilario Medina, Fernández de Lizardi; a Heriberto Jara, al tiempo que recuerda a otros panistas, defensores de las ideas de libertad eficaz de los municipios.

El Partido Acción Nacional, por estos antecedentes aprueba la Iniciativa, porque, aunque no llena del todo las necesidades y los requerimientos del municipio, sí le devuelve caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior.

El Partido Acción Nacional coincide con el Partido Socialista con el Partido Socialista Unificado de México, en que es positiva la idea de que se extienda a todos los municipios el principio de integración plural proporcional de los ayuntamientos. Se trata, se dijo: "de una rectificación que hace honor, al menos en la letra de la ley, a las nobles aspiraciones, a las nobles intenciones y decisiones del Constituyente de Querétaro".

Blanco Sánchez, por tanto, acepta la Iniciativa en su conjunto y anuncia que su Partido la aprobará con algunas modificaciones. - Roger Cicero, del propio Partido Acción Nacional, se encarga de enunciar los puntos a modificar, puntos que, por otro lado, constituyen "los principios de doctrina".

En esos puntos, continúa Roger Cicero, se avalan las ideas de que histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política; de que el gobierno municipal ha de ser autónomo, -- "celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo". De que sólo así el municipio podrá hacer frente al cumplimiento de los fines que le son propios. Y concreta así las modificaciones:

" Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad y así mismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar a su buen gobierno y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio y -acá la otras tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, cualesquiera ciudadanos u organismos y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal, de quienes y cuantos son sus proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos a sus adquisiciones y sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios".

Más adelante apunta una nueva modificación al párrafo cuarto de la Fracción I, que debe ser substituido por el siguiente:

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre vecinos a los consejeros municipales que actuarán con carácter provisional y dejarán de hacerlo al tomar posesión popular extraordinaria, a lo que habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del ayuntamiento".

Todavía propone una adición a la fracción VII :

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente", propone se adicione : " Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios, en función de su autoridad la requieran".

I. Una de las propuestas hechas por el Partido Acción Nacional, a través de Roger Cicero, recomienda que se legitime el municipio a fin de que pueda recurrir el Juicio de Amparo en defensa de sus prerrogativas constitucionales.

Interesante recomendación. ¿Por qué no? ¿Por qué llegado el caso se le negará el recurso al Juicio de Amparo a los municipios ?

Se les ha negado dicho recurso por mandato del legislador ordinario; porque en las leyes reglamentarias del Juicio de Amparo, que elabora el Congreso de la Unión se determina quienes gozan de la acción al recurso de Amparo, no mencionan al municipio, para todos esos extremos, que apunta la proposición panista. He aquí la razón formal. Ahora bien, ¿por qué dicho legislador ordinario limita tal acción?

No es fácil encontrar la respuesta. Pero una cosa sí es cierta, que el Constituyente de Querétaro sí reconoció esta legitimación activa, para ir al Juicio de Amparo, entre otros extremos, cuando se afectase al patrimonio de los pueblos, rancherías y demás comunidades, de su circunscripción territorial municipal. Esto es, cuando se está discutiendo el texto del artículo 27 Constitucional y al referirse a puntos de la Reforma Agraria claramente se planteó la idea de otorgar la acción de recurso al Juicio de Amparo a los pueblos, rancherías y comunidades, a fin de que hicieran respetar sus derechos agrarios. Discutido el tema, se resolvió que ello no era necesario, porque la haría el municipio respectivo quien gozaba de tal derecho y sí tenía una bien configurada personalidad jurídica.

II. La segunda proposición panista mira al principio de vigilancia y control del ejercicio presupuestario de los ayuntamientos. Propugna el que se estableciera un principio constitucional, a fin de poder auditar tal ejercicio cuando se quisiera o lo quisiera cualquier interesado de la comunidad municipal.

Se rechaza la vigilancia exterior, de los Estados o de la Federación, porque se subraya la autonomía del municipio.

La última proposición de adición panista se refiere al principio de que el mando de la fuerza pública, en aquellos municipios en donde se encuentren instalados los ejecutivos federal y estatales, se enciende efectivamente a éstos, pero sin menoscabo de la propia autoridad municipal. Esta situación tiene lugar en las capitales de los Estados, -

cabezas siempre de uno o más municipios; así como en cualquier otro municipio en el que, transitoriamente, se encuentren dichos ejecutivos.

**Tesis Priísta.** Entre los oradores del Partido Revolucionario Institucional que subió a la Tribuna, el Diputado Sami David, -- quien repasó en apoyo del proyecto los aciertos y las ventajas de la iniciativa, señalando entre otros conceptos los siguientes :

"Debemos volver los orígenes, humanizar la vida de la comunidad".

"Entender el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren pequeñas comunidades".

Y habló de "un nuevo federalismo que tiene un denominador común : el rumbo histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor competencia y participación política de las entidades, municipio, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

**Tesis del Partido Popular Socialista.** El Partido Popular Socialista impugnó la Iniciativa y dijo: "Porque no contribuyó a la ampliación del régimen democrático", como expuso Alfredo Reyes Contreras, porque restringe aún más la vida municipal.

Esta fué una de las intervenciones más nalticas, en su planteamiento. El representante del Partido Popular Socialista hizo una breve comparación de textos; el entonces vigente y el texto propuesto por la Iniciativa, siempre hablando del 115 Constitucional, para llamar la atención sobre la limitación que ahora se introducía, en su opinión.

Según la tesis del Partido Popular Socialista, el vigente texto del 115, antes de la Reforma, consagraba los siguientes puntos:

1.- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

2.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directo.

3.- Los miembros de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período inmediato.

4.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, que se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas.

5.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

6.- Los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes, serán electos mediante el principio de representación proporcional.

7.- Los municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III, del Artículo 27 Constitucional.

8.- Se establece la coordinación entre los municipios y las entidades federativas para desarrollar los centros conurbados que experimenten ese fenómeno.

Luego se preguntaba: "¿Cuáles son, a juicio del Partido Popular Socialista, las limitaciones más importantes en la vida municipal,

partiendo de la vigencia del ARTICULO 115 Constitucional?. Es evidente -- que en primer lugar está la falta de libertad económica y en segundo lugar, la escasa vida democrática y en consecuencia la incapacidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población. Hay una cuestión de hecho en la mayoría de los municipios del país, a pesar -- de la facultad constitucional de manejar libremente sus haciendas, hay -- una intervención indebida de las legislaturas que vigilan, controlan, interfieren en el manejo de esa hacienda y cuando la reforma política alcanzó a los municipios surgieron dos categorías: los municipios de representación proporcional y los municipios que no tenían esa representación.

Pero hubo un hecho que se tomó como ejemplo para las legislaciones estatales y que prácticamente se generalizó en toda la República; se inició en el Estado de México, una práctica de establecer o de elegir aquellos ayuntamientos de aquellos municipios de 300 mil habitantes, no -- bajo el principio de representación proporcional sino agregando el ayuntamiento victorioso, a la planilla que hubiera ganado, agregaban a 1, 2 ó 3 regidores de Partido.

Nosotros consideramos --afirma más adelante-- que el ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento, al margen de la reflexión anterior debe tener la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. La función ejecutiva a cargo del Presidente Municipal, la legislativa que debe recaer sobre el cabildo como órgano colegiado soberano en -- el interior del ayuntamiento y la función judicial también debe estar dentro de las funciones que le corresponden al Ayuntamiento.

Pero en la práctica, no existe la función judicial, a pesar de que se hacen elecciones de los jueces menores municipales. En la práctica también ha desaparecido la función legislativa; no se reúne el cabildo, no sesiona, no resuelve y le ha quedado exclusivamente la función administrativa, la función ejecutiva.

Tales son las previsiones constitucionales antes de la Reforma de 1983; tal la práctica, en opinión del Partido Popular Socialista ¿Qué propone ahora la Iniciativa, que se discute?. En consecuencia, mantiene el texto actual, pero lo adiciona con:

PRIMERO. Las Legislaturas por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

SECUNDO. Para que se dé la suspensión o desaparición de un municipio, para que se presente la suspensión o revocación de un miembro del ayuntamiento, se requiere que hayan concurrido causas graves que la ley local prevenga. Se otorga derecho a los miembros del ayuntamiento de presentar pruebas y hacer los alegatos que les convengan.

TERCERO. Se faculta a las legislaturas locales para que se designen consejos municipales en caso de: desaparición de ayuntamiento; por renuncia o falta absoluta de sus miembros si no procede la incorporación de los suplentes y que se celebren nuevas elecciones.

CUARTO. Los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, obviamente se entiende que es la ley que expida la Legislatura local.

QUINTO. Los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que señalen las legislaturas podrán expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

SEXTO. Los principios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro,

calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen.

**SEPTIMO.** Establece la posibilidad de que varios ayuntamientos se coordinen y asocien para una mejor prestación de los servicios públicos que les corresponda.

**OCTAVO.** En la hacienda municipal se establecen los siguientes principios: La hacienda municipal se formará de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones que establezcan las legislaturas, ingresos al impuesto predial, ingresos derivados de fraccionamientos, ingresos derivados de la división, consolidación, traslación y mejora de los inmuebles, participaciones federales, ingresos por la prestación de los servicios públicos. Agrega: las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad y su división sobre los servicios públicos y las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a esos dos renglones.

Un agregado más: "las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas."

Una parte final desde el punto de vista hacendario: "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos." Y agrega la misma iniciativa otros aspectos: Las facultades en materia de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra serán señalados por las leyes federales y locales.

Otro aspecto: Se establece el principio de representación proporcional en la elección de todos los Ayuntamientos y un último aspecto: Las legislaturas expedirán las leyes, con base en el Artículo 123 que rigen las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

¿Qué ocurrirá con estas adiciones? Se pregunta el representante del Partido Popular Socialista. Y se contesta: el juicio del -

Partido Popular Socialista es que las limitaciones que ya tiene el actual 115, se agravan con la Iniciativa: Las legislaturas adquieren ahora las facultades de:

1.- Suspender ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún - - miembro de los ayuntamientos. 4.- Designar consejos municipales en su - - caso. 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios ma nejarán su patrimonio. 6.- Los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan que servicios deben - - prestar y cuales podrá prestar en el futuro. 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. - 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los ayuntamientos. 10.- Las legislaturas - expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus - trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la iniciativa y en el dictamen - se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía de acuer - do con el 115 y las que se agregan para las legislaturas, lo que limita - evidentemente de una manera que podríamos decir extraordinaria, la vida - municipal.

Después se refiere, a que en manejo de la hacienda ocurre una cosa contradictoria, o por lo menos el dictamen mantiene un contra - sentido que no se examinó seguramente con cuidado: se faculta a los ayun - tamientos para manejar libremente su hacienda, pero las legislaturas revisa

rán sus cuentas públicas, es decir, intervención indebida de las legislaturas en las cuestiones hacendarias municipales.

Y así el representante del Partido Popular Socialista repasa las nuevas facultades que se les otorga a las legislaturas; insiste en la gravedad de alguna de ellas, como esa de desaparecer ayuntamientos y concluye diciendo:

" Nos dá la impresión de que esta Iniciativa manifiesta me nosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos y que en consecuencia hay que estarlos - vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, por que no son capaces para conducirse por ellos mismos. Yo no comparto el juicio que expresó aquí el orador que me antecedió en el uso de la palabra, esta Iniciativa, a juicio del Partido Popular Socialista, no retoma el mandato del Constituyente, se aparta totalmente de este mandato."

Para confirmar sus puntos de opinión, el orador del Partido Popular Socialista cita a Jara, para concluir con la lectura de una -- proposición concreta de reforma al mismo ARTICULO 115 Constitucional que remediaría mejor las cosas. Se leyó:

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

**SEGUNDO.** Los párrafos 3o., 4o., y 5o., de la misma fracción I, se sustituyen para quedar en los siguientes términos:  
Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición que se hará pública. Se le reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de uno o varios de los regidores o de todo el ayuntamiento por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este --

derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón, comprobada que sea por la Comisión Electoral Municipal, declarará - revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes.

**TERCERO.** En la fracción II, el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

"2. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

**CUARTO.** La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

"3. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes -- servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abastos, e) panteones, f) rastro g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito y/o los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los Estados".

**QUINTO.** Para la fracción IV planteamos la siguiente redacción:

"4. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará con:

a) El total del impuesto predial que se obtenga en su territorio, los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles en su jurisdicción. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones.

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

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

d) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes. Los ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empresas municipales que requiera el desarrollo de la comunidad.

SEXTO. El párrafo 3o. de la fracción IV, debe quedar en los siguientes términos.:

" Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos con base en el contenido de esta fracción IV."

SEPTIMO. La fracción IX debe quedar con la siguiente redacción:

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Está fechado este escrito en diciembre 29 de 1982. La proposición fué desechada.

Tesis del Partido Demócrata Mexicano. Habló Baltazar Ignacio Valadez del Partido Demócrata Mexicano, para recordar la "cruda realidad del municipio" una realidad que duele, que lastima ante la que se debe inconformar. Y recordó a los mártires de León, Gto., del 2 de enero de 1946.

Habló también de la reconstrucción nacional, la cual debía empezar por la reconstrucción del municipio. Y manifestó que el Partido Demócrata Mexicano considera favorable la Iniciativa, porque objetivamente era buena y porque representa un avance respecto de las demandas que hace suyas el Partido Demócrata Mexicano.

Tesis del Partido Socialista Unificado de México. Ante todo cabe indicar que se pronuncia contra el Dictamen: "... por eso votaremos en contra del dictamen", confirma Raúl Rea en su intervención.

El motivo por el cual se pronuncia en contra, es la solución que se le dá a la cuestión laboral; rechazan el que esta facultad sea ejercida por las legislaturas estatales. En opinión de Raúl Rea y el Partido Socialista Unificado de México, en cuanto "partido de los trabajadores", dice y agrega: "la facultad de legislar acerca de la materia laboral debe corresponder nada más al Congreso de la Unión."

Las razones particulares del sentir de este partido, giran en torno de la idea de que, los Estados "cuando tuvieron esa facultad -- (hasta 1929) no la ejercieron y que, cuando se ejerció, se hizo mal, con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores. Muestra el orador temor de que, a pesar de establecer el principio de que se respetará el 123 Constitucional, en la práctica quedan -- desprotegidos sus servidores públicos: la verdad es que de hecho quedarán fuera de la protección de ese artículo tutela."

Todavía aduce Raúl Rea, que no se puede aprobar dicha proposición, cuando está pendiente un proyecto para desaparecer los tribunales en materia laboral de carácter estatal. En suma, Raúl Rea, recuerda la inactividad legislativa de las legislaturas en tratándose de la materia agraria, así como en la materia sobre asentamientos humanos, y concluye en que ésta es una actitud que lesiona gravemente los intereses de las clases trabajadoras.

Como ya apuntábamos anteriormente, una cosa es que las legislaturas puedan no reglamentar la materia laboral o que lo hagan mal, y otra cosa, muy diferente, es que esta materia les corresponda o no a ellas.

Insistimos, la materia es de aquellas que caén bajo el llamado régimen interior de los Estados. Negarles esta facultad equivaldría a negarles o - limitarles atributos fundamentales de su soberanía interior, sería suje- tar más al centro de los Estados, sería fomentar el pupilaje sobre los Es- tados. ¿Qué soberanía quedaría a los Estados, si éstos no pueden regular las relaciones laborales de sus propios trabajadores?.

Si, por ejemplo, el temor es de que algunas legislaturas - locales no vayan a reglamentar nunca esta materia, entonces que se les fi je un plazo determinado para que lo hagan.

Si, por otro lado, el temor es de que lo hagan mal, enton- ces que se les aperciba de que incurrirán en responsabilidad por contra- venir a la Constitución General.

Estamos, realmente ante cuestiones diferentes. Y en todo caso no debe haber duda acerca de lo que corresponda a uno u otro régimen soberano de gobierno, el federal y estatal.

Desde otro enfoque, el Partido Socialista Unificado de Mé- xico, subraya los puntos de la Iniciativa que resaltan la autonomía y la personalidad del municipio. Aquí, la tesis es radical, ya que alaba la - tendencia hacia el fortalecimiento de dicha autonomía, al tiempo que re- chaza cualquier intento de mediación, hecho sobre todo por parte de las - legislaturas de los Estados.

A este respecto, indica que el municipio es realmente ante rior a la Federación y a los Estados y que en cuanto poder público, debe - cumplir con todas las funciones inherentes al mismo, funciones tales como la administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria;

y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de auto administración, autodesarrollo, autogobierno, autocomposición y autoseguri dad.

De ahí, el rechazo formulado por Raúl Rea, al principio de que la legislatura local medie en el Municipio, para aprobar su presupues to de ingresos, para fiscalizar los ejercicios presupuestales. Y sostiene que nunca habrá un Municipio que sea libre " cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su munici palidad."

Se pronuncia en contra de la existencia en el ámbito munici pal de organismos que realizan funciones que corresponden al ayuntamiento. El municipio debería tener la facultad para desaparecer esta clase - de organismos paralelos, recomienda Raúl Rea.

Sobra decir que todavía es más violento el rechazo de la - Iniciativa del Partido Socialista Unificado de México, cuando se trata de esa rara facultad de las legislaturas para desaparecer ayuntamientos: eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre. En una interpre tación ortodoxa, afirma el representante del Partido Socialista Unifica do de México, tendríamos que entender y aceptar que deberán ser los - - ayuntamientos los que calificarán en última instancia sus propias eleccione nes. Y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos.

Tesis del Partido Socialista de los Trabajadores. En este interesante debate, pese a su brevedad, se le concedió la palabra al representante del Partido Socialista de los Trabajadores, Humberto González Magallón, quien hizo saber que su Partido se pronunciaba a favor de la -- Iniciativa.

Afirma Humberto González que carecen de objeto las referencias históricas, las referencias filosóficas y las jurídicas, para admitir que en el momento actual el municipio ha sido y es,

" . . . el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y -- atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresiva de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarilla regionales".

Sostiene después que la Iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo; es un avance la idea de ampliar el sistema político de la representación proporcional de los ayuntamientos.

El Dictamen fué suficientemente discutido en lo general y en lo particular; en consecuencia, fué aprobado por 293 votos a favor y 19 en contra.

El mismo día 19 de diciembre de 1982 pasa a las H. Legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales del Artículo 135 de la Carta Magna.

Estas, en su mayoría, habían contestado con voto aprobatorio, de manera que el 10. de febrero de 1983 y estando en labores la Co--

misión Permanente, se procede al recuento formal y a hacer la declaratoria de procedencia de la reforma, sin mayor contratiempo. El Decreto en cuestión, apareció promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Consta que las Legislaturas que votaron a favor, fueron 19: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Por otra parte, no se menciona a las de Sonora, Jalisco, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Durango, San Luis Potosí, Querétaro y Chihuahua.

**8.5. ANALISIS DE LAS 10 FRACCIONES QUE COMPRENDE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO DE 1983.**

El 3 de febrero de 1983, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, en las páginas 6 a la 8, el Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que consideramos importante transcribir el siguiente:

**D E C R E T O :**

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo - 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reforma do y adicionado el ARTICULO 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO. Se reforma y adiciona el ARTICULO 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar -- como sigue:

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

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

Los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los -- ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser -- reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indi-- recta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que -- se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los fun-- cionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por re-- nuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la -- ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se cele-- braren 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, se -- rá substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurí-- dica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuer-- do con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circula-- res y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus

respectivas jurisdicciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las menciona--

das contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la -- Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas -- contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de in--gresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presu--puestos 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 adminis--trar 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; in--tervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y ad--ministración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de confor--midad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas -- que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territo--rios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a for--mar 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 cen--tros con apego a la ley federal de la materia.

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legis--laturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes -- electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección -- popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo p--drán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, pro--visionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un -- ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en -- los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán -- ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán -- ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Pelítica de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajado--res se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, -- podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funcio--nes, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públi--cos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los ser--vicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo an--terior.

## TRANSITORIOS:

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

5. Análisis de las 10 Fracciones que comprende el Artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La Reforma al Artículo 115 Constitucional, conservó intactos únicamente el párrafo inicial, así como los dos primeros párrafos de la Base I.

Antes de entrar al análisis de las diez fracciones que comprenden el Artículo 115 Constitucional, debemos señalar cual es la acogida que recibió, por parte de la Doctrina Jurídica Mexicana, las adiciones y reformas al citado precepto constitucional.

El Dr. Jorge Carpizo se expresa de manera brillante al hablar en el LXVI Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: "Persigue superar las dos grandes omisiones que a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dijo respecto al Municipio: La autonomía económica y las relaciones de las autoridades con las del Municipio, tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever.. Esta imbuída del espíritu del Constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poder leer y tener la esperanza que ahora sí, después de

cuatro siglos y medio, México va a contar con un verdadero Municipio Libre. En el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete ¿ y por qué - ahora sí?. Porque existe la voluntad política para ellos y porque México ya no sporta el centralismo que lo ahoga. (27).

El Lic. Burgos Orihuela, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, señaló: "La teología de dichas modificaciones consiste en reforzar la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas y en destacar, por lo general la importancia que debe tener el Municipio dentro de la vida política, económica y social del país. (28).

El Maestro Alfonso Noriega, haciéndose eco de las reformas promovidas en diciembre de 1982, subraya que "marca para México el surgimiento de un nuevo Derecho Constitucional". (29).

El Lic. José Sáenz Arroyo, afirma que las reformas al 115 - son de una importancia fundamental para lograr un desarrollo nacional más equilibrado y la democratización integral de la sociedad. (30).

- 
- (27) Carpizo MacGregor, Jorge. "La Iniciativa sobre el Artículo 115 - - Constitucional", en los Actos Conmemorativos del LXVI Aniversario - de la Promulgación de la Constitución de 1917, en el Periódico El - Día, del 6 de febrero de 1983.
- (28) Burgos Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México D.F., 1984 Quinta Edición pág. 893.
- (29) Noriega Alfonso: véase el Prólogo al Libro Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, Obra Colectiva, Editorial Porrúa, S. A. México D. F., 1983, págs. XI al XIII.
- (30) Sáenz Arroyo, José: véase "La importancia del Artículo 115", en -- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Obra Colectiva, Editorial -- Porrúa, S. A. México D. F., 1983 págs. 191 y 192.

El Lic. José Gamas Torruco, por su parte, dice que tales reformas "afirman la institución del Municipio libre; aseguran a las comunidades locales fuentes de ingresos propios, base de su independencia económica; recogen lo que la doctrina municipalista unánimemente ha venido proclamando desde la expedición de nuestra Carta Magna; actualizan, en fin -- las aspiraciones del Constituyente de Querétaro, de librar al municipio de sus ataduras seculares". (31).

El Lic. Salvador Valencia Carmona, comenta que entre las -- iniciativas presentadas en el mismo período de sesiones, "la del ARTICULO 115 Constitucional se significó por su buena confección técnica y por las aportaciones notables que entraña para los ayuntamientos del país". (32).

El Dr. Miguel Acosta Romero, habla de que: "es de reconocer se que las reformas al ARTICULO 115 Constitucional, han recogido la realidad municipal y que atinadamente elevan a rango constitucional una necesidad que había sido ya expuesta en diversos foros". (33).

El Lic. Salvador Rocha Díaz, hace suyas las palabras de Jorge Carpizo, ya transcritas, que pronunciara en Querétaro el 5 de febrero - de 1983. Más adelante sostiene que la reforma "es sólida base para la libertad municipal, para su democracia y para su desarrollo". (34).

(31) Gamas Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado. pág. 197.

(32) Valencia Carmona, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado. -- pág. 221.

(33) Acosta Romero, Miguel. "Desarrollo de la Administración Local", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado. pág.269.

(34) Véase su artículo "Municipio Libre, Autonomía fiscal y democracia" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, pág. 276.

El Lic. Manuel Gutiérrez de Velasco, igualmente parte de -- las afirmaciones de Jorge Carpizo, y va resaltando la importancia de los -- diversos puntos, que fueron objeto de las reformas por la iniciativa presi-- dencial del día 3 de febrero de 1983. (35).

El Lic. Hugo B. Margáin, dice que aprovecha la reforma al -- ARTICULO 115, para "reforzar al municipio en toda la nación", destacando -- la "ironía" que presenta el hecho de que tal institución no exista en el -- Distrito Federal, debiendo existir. (36).

El Lic. Mario Melgar Adalid, ratifica la bondad de la refor-- ma y menciona que es un "Instrumento para fortalecer el municipio y para -- descentralizar la vida del país". (37).

El Lic. José Dávalos (38), analiza la reforma en sus aspec-- tos laborales y expresa: "Por fin, por reforma constitucional de 3 de fe-- brero de este año, se hizo justicia acerca de un millón de trabajadores al -- servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios. Hubieron de trans-- currir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro, pa-- ra que recibieran los beneficios del Artículo 123". (39). Sólo lamenta el -- hecho de que esta materia laboral se haya incluido en el 115, en vez de en -- el 123. Tal vez, comenta, estemos ante fallas técnicas, pero lo importan-- te es que los servidores estatales gozan ya de calidad ciudadana laboral.

- (35) Véase su artículo "La Administración Local de Justicia", en Nuevo -- Derecho Constitucional Mexicano, ya citado . pág. 279.
- (36) Margáin, Hugo B.: "Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo -- 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado. pág. 337.
- (37) Melgar Adalid, Mario: "Desarrollo Económico de los Municipios", en -- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano ya citado, pág. 352.
- (38) Dávalos José.: "Los trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Mu-- nicipios en el Artículo 123 Constitucional". En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano -- ya citado, pág. 531.
- (39) Dávalos José.: "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Muni-- cipios en el Artículo 123 Constitucional". Op. Cit. pág. 335.

Por lo que hace al primer párrafo del Artículo 115 Constitucional, al afirmar "que los Estados adoptarán en 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".

El Municipio es una institución político-jurídica muy importante, porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.

A mayor abundamiento conviene conocer el origen de la palabra "Municipio", que proviene de los vocablos latinos: (40).

- a) Munus-eris: Oficio, obligación, tarea y también regalo o gasto.
- b) Cápere: (Cápío, Cepi, Cáptum) : tomar

Estas raíces se unen para formar la palabra Municipi y de ésta se deriva Municipio. Por lo consiguiente, Municipio quiere decir "Tomar para los gastos o para las obligaciones". De esta forma el Municipio era aquél que participaba en los gastos de la ciudad y Municipio, era - la reunión o asociación de todos los Municipales de una localidad.

El Municipio o Municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.

---

(40) Corominas, Juan. : Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Editorial Gredos, Madrid, España, 1961, pág. 399.

Todo Municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al Municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio.

De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que constituye la materia de un régimen local o municipal.

El Municipio debe además, contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas, por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales.

Para realizar esta obra que les es propia, el Municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes principios: 1) La libre elección de sus autoridades, por la población del Municipio; 2) La administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central; y 3) La autosuficiencia financiera.(41).

Nuestra Constitución contempla a la Institución Municipal en su Artículo 115, en el primer párrafo, de dos formas: como una descentralización política y como una descentralización administrativa.

La Doctrina Jurídica Mexicana, se ha expresado de estas dos formas, de la siguiente manera: El Lic. Ulises Schmill Ordóñez(42), nos -

- 
- (41) "Municipio" Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1964, págs. 960 y 961.
- (42) Schmill Ordóñez, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana, Editorial Textos Universitarios, S.A., México D.F., 1971, pág. 351 y 352.

señala que: "Dos finalidades, una política y otra administrativa, se persiguen con el establecimiento de la descentralización municipal. La primera se hace consistir en el carácter eminentemente democrático que tiene el Municipio, pues los titulares de las funciones municipales, son electos directamente por la población del Municipio. Con esto se dá una participación directa a la población, en la gestión de los asuntos comunes y en la administración de los recursos necesarios a la satisfacción de las necesidades municipales".

Como elegantemente afirma Tena Ramírez, El Municipio Libre es la escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo aprendizaje de la función cívica.

En relación con lo anterior, hay que decir que el Municipio siempre ha sido un refugio de la libertad política y un redúcto en contra de la extensión de los poderes estatales.

La palabra que señala a la libertad en la denominación de - Municipio Libre, debe interpretarse en un sentido político exclusivamente. La libertad municipal no es libertad absoluta respecto del Estado Local y de su Constitución, puesto que ésta establece a los Municipios y en gran medida, les fija sus esferas de competencia y de acción. La libertad municipal se refiere, en primer lugar, al modo democrático como se eligen a -- las personas que deberán encargarse de los asuntos municipales y en segundo lugar, que las autoridades estatales deben tener respecto de las competencias y poderes de las autoridades municipales. Esto último de ninguna manera puede significar que entre las autoridades municipales - -

y las estatales, no haya vínculos, sino tan sólo que las segundas no constituyen autoridades jerárquicas de las primeras.

La finalidad administrativa que se persigue en la descentralización municipal, es fácilmente comprensible: la gestión de los asuntos comunes de una colectividad parcial y limitada al territorio municipal por parte de autoridades elegidas por la población en beneficio de la -- cual redundará; es más expedita, certera y eficaz, que si fuera realizada por una autoridad central.

Por otra parte, el Lic. Burgoa Orihuela (43) afirma: "El Municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía, -- según lo demuestran los distintos municipios históricamente dados.

La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado la que al Municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos.

La autarquía, en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del Municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales, que afecten a su comunidad los objetivos y autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización; es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendiente a la consecución de unos y

---

(43) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit. pág. 873.

otros. Por consiguiente, el Municipio implica en esencia, una forma jurídico-política, según la cual se estructura a una determinada comunidad -- asentada sobre el territorio de un Estado, sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un -- territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente -- en el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio.

El Lic. José Gamas Torruco (44), nos dice: "La Constitución proclama como principio político básico, la libertad municipal", pero no -- ofrece una definición de la misma. Sin embargo, del análisis del texto se desprende que la libertad municipal se traduce, jurídicamente, en un régimen de descentralización con las características siguientes:

- I.- Descentralización del orden jurídico, en la medida -- en que junto al orden federal y al de los estatales existe otro: el Municipal, que contiene normas -- propias sólo válidas para él y que crean una esfera peculiar de competencia. Esta idea es la que expresa la Constitución al hablar del Municipio como base de la división territorial de los Estados.
- II.- Descentralización es la creación del orden jurídico -- ya que corresponde al Consejo Municipal o Ayuntamiento, crear la ordenanza o bando de policía que -- constituye la regulación interna de la corporación local.
- III.- Descentralización en la aplicación del orden jurídico, -- en virtud de que el Municipio dispone de órganos propios para aplicar sus normas y no meras agencias dependientes de órganos superiores. Los ayuntamientos -- son, dentro de su esfera de competencia, independientes y no jerarquizados a los órganos estatales.

---

(44) Gamas Torruco, José. El Marco Jurídico del Municipio Mexicano, en -- los Municipios de México. Varios autores, Edición I.I.S. de la UNAM, México D.F. 1978, págs. 101 y 102.

Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano. Op. Cit. págs. 199 y 200

Gamas Torruco, José, Federalismo y Municipalismo. Op. Cit. págs. 192 y 194

En este sentido es que el Municipio es base de la organización administrativa de las entidades federativas.

La prohibición que contiene el texto vigente de que existan autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado, tiende a evitar la creación de "preferencias" de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo en la época porfiriana, en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político.

- IV.- Descentralización en la integración de los órganos -- en razón de que éstos se componen de funcionarios -- que provienen, no de la voluntad de órganos superiores, sino de la de quienes han de ser afectados por sus determinaciones.

En este aspecto se establece la obligación constitucional de que el ayuntamiento, autoridad municipal, se elija popularmente. Alcanza así la libertad municipal el rango de libertad política, congruente con los principios democráticos que rigen para todo el sistema; de ahí las limitaciones que se prevén respecto a la reelección de funcionarios municipales, -- que son similares a las que existen para los funcionarios estatales y federales.

El Dr. Jorge Carpizo (45), afirma: "La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la ley Local; que tiene una cierta competencia propia: servicios".

"La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta a un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide -- con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan".

---

(45) Carpizo MacGregor, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", en Nuevo Derecho Constitucional, Editorial -- Porrúa, S. A. México D. F., 1983 pág. 233.

El Municipio es una institución político-jurídica muy importante, porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene el contacto y aquel del que depende la -- prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la -- existencia misma de las personas.

El Maestro Tena Aramírez (46), afirma: "El Municipio es in dudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que con tituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático -- sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aún en un estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar -- existiendo a título de reducto final e inconcebible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal, para con vertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización -- del Estado. Es, pues, el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las -- épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún -- Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De allí que el -- sólo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia, no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del municipio.

---

(46) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pág. 147.

El Lic. Miguel de la Madrid (47), asevera: "El Municipio - Mexicano se puede estudiar desde dos diversos aspectos: primero, como una forma de descentralización política y segundo, como una forma de descentralización administrativa por región.

Ante todo, es una forma de descentralización política, en cuanto que se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una - entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos; sino que la expide la legislatura local; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto.

El Municipio es, también, una forma de descentralización - administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial, con una autoridad administrativa que coincide con la autoridad política.

Esta forma de estructuración administrativa regional reúne en sí los siguientes elementos:

- aa) Un núcleo de población agrupado en familias.
- bb) Una porción determinada de territorio nacional, en donde los poderes municipales ejercen su jurisdicción en las materias que expresamente les designa la Ley Orgánica del Municipio Libre, expedida por la Legislatura Local.

---

(47) De la Madrid Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Op. Cit. pág. 365.

- cc) La existencia de determinadas necesidades colectivas, que se relacionan principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con excepción de los servicios federales y los de la competencia exclusiva de la entidad federativa.

Por otra parte, en las bases para un proyecto de ley municipal, hecha por los Licenciados Antonio Carrillo Flores (48), Manuel Bartlett, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías, señalaron en la Base IV que: "El Municipio Mexicano quedaría caracterizado de esta manera como una corporación pública, formada por una comunidad de personas entre las que existen relaciones naturales de vecindad, derivadas de su asentamiento, sobre una extensión territorial continua y que está sujeta a la autoridad de un ayuntamiento encargado de la función de policía y de la prestación de los servicios públicos encaminados a la atención de las necesidades locales".

Por lo que hace a su Base V: "¿ Debe el Municipio tener el doble carácter de una persona de derecho público autónomo y de órgano -- del Estado y de la Federación para el desempeño de las tareas que ellas le confían?. Es esta una de las cuestiones más importantes que la comisión ha propuesto. Su respuesta deriva del criterio que se ha formado, -- por una parte, de la posición política del Municipio dentro del Estado y por la otra, de la interpretación que atribuye al párrafo primero del Artículo 115 Constitucional, cuando dice que el Municipio Libre es la base de la "organización política y administrativa" de los Estados.

---

(48) Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías. "Bases para un proyecto de Ley Municipal", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM, Tomo VIII, No. 29, Enero-Febrero de 1946 pág. 38.

A) La posición política del Municipio dentro del Estado. Parece claro que los Constituyentes concibieron al Municipio Mexicano en una forma más amplia que la que supone la Nación - origen francés principalmente - de la descentralización administrativa. No de otra manera se entiende que claramente distinguan entre la organización administrativa - - - únicamente conectada con este tipo de descentralización - y la organización política.

Al propio tiempo es indudable que, además de concebir al Municipio como una entidad política, el Constituyente buscó ante todo hacerlo libre; esto es, desvincularlo de las autoridades centrales del Estado - entregando su dirección al manejo (siempre dentro del ámbito desgraciadamente no muy bien definible de las "necesidades locales" a la masa de habitantes a través de los órganos que libremente se dieran ellos".

El Maestro Moya Palencia (49) afirmó que: "El régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada y que nuestra legislación constitucional se ha inspirado en la doctrina clásica".

La doctrina clásica de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, le señala cuatro caracteres fundamentales:

- a) La existencia de una personalidad jurídica
- b) La concesión por el estado de derechos públicos en favor de esa personalidad:
- c) La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad.

---

(49) Moya Palencia, Mario: Temas Constitucionales, UNAM. Op. Cit. págs. 46 y 47.

Es obvio que la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

Como dice Hauriou, la descentralización administrativa, -- constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la Nación los órganos de la administración local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción geográfica, quienes participan dentro del Poder Ejecutivo.

Por lo que respecta a la doctrina administrativa, el Maestro Gabino Fraga (50), afirma que: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial."

El Maestro Andrés Serra Rojas (51), por su parte, indica que la descentralización por región "implica un sistema mixto de gobierno administrativo y político, que organiza una entidad autónoma en relación directa a cierto límite de necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos: a) un núcleo de población agrupado en familias; b) una porción determinada del territorio nacional; c) determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y estatales."

---

(50) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1981, Vigésima Primera Edición, pág. 219.

(51) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México D.F., 1981, Décima Edición, pág. 219.

En la fracción primera del precepto constitucional, se fundamenta la libertad política del municipio, al establecer la obligación de que el ayuntamiento es el órgano colegiado con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente de decisión, en todo lo concerniente a las tareas que toca al municipio desarrollar. Este órgano rector se encuentra integrado por el Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores ó Síndicos.

Las resoluciones de los ayuntamientos se denominan Resoluciones de Cabildo, las cuales se asientan en un libro llamado "De Cabildo" y estas resoluciones son ejercitadas por el Presidente Municipal a título de órgano ejecutivo, por lo que se considera al ayuntamiento como una autoridad dentro del municipio designado por sufragio electoral directo.

La prohibición que contiene esta fracción, de que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, tiende a evitar la creación de las prefecturas de funesta memoria en nuestra historia.

Más aparte establece que la vida política institucional del Municipio se consagró con el Principio de No Reelección, que se hace extensivo en nuestro régimen jurídico, a todos los funcionarios electos por voto ciudadano, para lograr un libre juego democrático en estos cargos públicos y a su vez, su renovación periódica, salvo que se trate de los suplentes de los funcionarios municipales, que no hayan estado en ejercicio, -- quienes podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios.

A este respecto el Maestro Sayeg Helú (52) señala que hay: "una relativa reelegibilidad, porque, como bien es sabido, el Principio de "No Reelección" opera, tratándose de dichas autoridades, tan sólo en lo que se refiere a periodos inmediatos."

La citada fracción se adicionó con tres párrafos, en donde se establece un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las Legislaturas Locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era una práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno.

En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo Local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y desde luego, descontento popular con prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por lo anterior, resulta loable que se haya establecido a nivel constitucional, un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consistía, fundamentalmente, en que: sólo las Legislaturas Locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la Legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley que procederá a su --

---

(52) Sayeg Helú, Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos* Op.Cit. pág.118.

desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso Local declarare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así, las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales para concluir los períodos respectivos.

Los antecedentes constitucionales de estas instituciones -- son relativamente modernos. En efecto, la inclusión de la suspensión en sus dos modalidades, individual y colectiva, la declaración de suspensión y la revocación no fueron reguladas por las Constituciones Federales de -- 1824 y 1857 (53). Por lo que respecta a la Constitución Central de 1836, -- exclusivamente regulaba la suspensión; concretamente la sexta ley, de las siete que integraban lo que históricamente conocemos como la Constitución de 1836, que aludía a la división territorial de la República y gobierno interior de sus pueblos, señalaba en su Artículo 7o., fracción VIII, que correspondía a los gobernadores: "Suspender a los ayuntamientos del departamento con acuerdo de la junta departamental." (54).

Ciertamente, como lo indica el Lic. Manuel González Oropeza (55), "estos procedimientos ya se encontraban consagrados en las constituciones de las entidades federativas desde 1925; sin embargo, a nivel federal, correspondió a la Constitución de 1917, incorporar en su Artícu-

(53) González Oropeza, Manuel: "La desaparición de ayuntamientos", en Estudios Jurídicos en honor a Roberto L. Mantilla Molina, Editorial -- Porrúa, S. A. México D.F., 1984, pág. 407

(54) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1895*, Editorial Porrúa S. A., México D. F., 1985, Décima Tercera Edición pag. 240.

(55) González Oropeza, Manuel. *La Desaparición de Ayuntamientos*, Op. Cit. pág. 407.

lo 115, en el caso que nos ocupa específicamente la Reforma de 1983, lo - referente a los cuatro procedimientos: suspensión, colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación".

El Maestro Tena Ramírez (56), afirma que debido a esta adición, los municipios quedan a merced "exclusiva de un órgano estrictamente político, según la legislatura de cada Estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político, se comporte como tal y no juzgador imparcial en cuestiones predominantemente políticas."

La doctrina que critica la desaparición de poderes, lo hace en tanto puede haber arbitrariedad, ilegalidad y subjetivas al intervenir el Gobernador del Estado y la elección del ayuntamiento sólo podía hacerse por elección democrática directa. En los dos casos, la reforma subsanó - los problemas. En el primer caso, al haber creado un sistema que responde a los principios de seguridad jurídica y legalidad y en el segundo, -- porque ante la imposibilidad jurídica de la elección directa, creó un sistema de elección demorática indirecta, al hacer intervenir a los representantes populares de la entidad correspondiente.

La fracción segunda establece, que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina jurídica cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, -- tanto en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación, con otras personas físicas o morales.

---

(56) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit. pág. 160.

Además, se precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte de la fracción segunda, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La innovación que representa la fracción tercera, respecto a los servicios municipales, responde al reclamo popular de que se establezca la competencia mínima de la autoridad municipal y se prevenga para que amplíen las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los municipios.

De este modo la fracción adquiere el carácter de mandato constitucional y enumera en su fracción primera, los servicios públicos que estarán a cargo de la Municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Por lo tanto, se entiende por servicio público municipal, toda actividad sujeta en cuanto a su organización, su funcionamiento y realización con el público usuario, a un régimen de derecho público y destinado a dar satisfacción a una concreta y permanente necesidad colec-

tiva que debe ser atendida conforme a la ley por la administración municipal.

Los ayuntamientos ejercen estas actividades, directamente o en coordinación con el gobierno del Estado o los ayuntamientos de municipios limítrofes dentro del mismo Estado, o bien mediante contratos de concesión u organismos descentralizados, exceptuándose de esta situación, los servicios de seguridad pública y de tránsito.

El servicio público municipal debe ser siempre uniforme para todos los usuarios y prestarse a cuantas personas lo soliciten, sin más excepciones que las que establezcan las disposiciones de la materia.

Deberá prestarse en forma permanente. Cuando la naturaleza de la necesidad colectiva por satisfacer así lo exija, deberá prestarse de manera continua.

La prestación de estos servicios son de interés público. -- Por cuanto a los servicios, éstos consisten en:

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.- Realizar los estudios y -- participación de las obras a cargo del municipio e intervenir en las que -- el municipio realice con participación del Estado la Federación.

La expedición de permisos para la conexión de drenajes por particulares, vigilando la observancia de los requisitos reglamentarios -- correspondientes y del pago por los causantes de los impuestos que se causen.

ALUMBRADO PUBLICO.- Conservar en buen estado las redes -- realizar los estudios para las ampliaciones correspondientes, con oportunidad reponer lámparas fundidas, prender y apagar a la hora indicada el -- alumbrado público y llevar el registro del consumo de energía eléctrica.

L I M P I A .- Mantener en estado de limpieza y buena -- presentación, calles, plazas, jardines y establecimientos públicos.

Conservar las unidades recolectoras de basura, en buenas condiciones.

Determinar los lugares apropiados para basureros.

MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.- Llevar el control de la actividad mercantil que se desarrolla en estos centros comerciales.

P A N T E O N E S .- Controlar y vigilar la -- inhumación de los cadáveres, ajustándose a los requisitos legales correspondientes.

CALLES, PARQUES Y JARDINES.- Vigilar y conservar los parques y lugares públicos de recreo, procurando que estos lugares sean un ornato atractivo para la ciudad.

Señalar las calles por las que deben prestar el servicio -- de transporte las líneas urbanas, estableciendo los lugares de estacionamiento, paradas, precios y horarios.

SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.- Preservar la seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de éstas y hacer cumplir -- los reglamentos de tránsito.

Organizar la fuerza pública municipal para una prestación eficaz del servicio, dotándola de los mejores recursos y elementos técnicos que le permitan actuar sobre bases científicas en la prevención de -- infracciones y delitos, así como capacitar a sus miembros para mejorar su nivel cultural y las técnicas de investigación.

Organizar el cuerpo de bomberos.

Así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios -- que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hgan y brinden una mejor atención a su población.

Por otra parte, el párrafo final de la fracción III, establece la llamada "asociación de municipios" o "mancomunidades municipales" para la prestación de los servicios públicos, figura ésta que ha operado

con éxito en otros países. A este respecto, como antecedente, en el punto XIII en Bases para un proyecto de Ley Municipal (57), nos dice que: " El de las mancomunidades de municipios en algunas legislaciones extranjeras- entre las que al parecer la más completa es la francesa de 1890 está previsto que para la atención de ciertos servicios y para la ejecución de algunas obras, los Municipios se asocien o mancomunen formando lo que la legislación francesa llama un "sindicato " . La mancomunidad así formada, constituye a su vez una nueva corporación de derecho público, tiene sus propios órganos representativos integrados por representantes de los municipios asociados, pero generalmente no pueden nacer sin autorización del Estado y está sujeta al mismo control que rige para los miembros de la comunidad".

Esta Institución es, sin duda, muy provechosa, porque permite la prestación de servicios o la ejecución de obras que quedarían fuera de la capacidad de municipios aislados, aparte de que en todo caso evita la duplicación antieconómica de unos y otras. Sería, pues, recomendable acogerla aunque concediendo al Estado cierto control - a través quizá de la legislatura - con objeto de que las mancomunidades no se formen sino con su conformidad y siempre para la ejecución de obras concretas o para la prestación de servicios determinados, pues de la misma manera que en el párrafo anterior se ha expuesto la inconveniencia de representaciones del Estado con funciones generales, no sería recomendable la creación de unidades autónomas frente al Estado , formadas por varios Muni-

---

(57) Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias " Bases para un proyecto de Ley Municipal.

cipios asociados que tendería a dejar de ser asociaciones puramente administrativas, para convertirse en cuerpos de acción política.

En torno a ellas el texto constitucional expresa que los - Municipios, siempre y cuando sean del mismo Estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, "podrán coordinarse y asociarse para la -- más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan".

En el mismo orden de ideas, el Lic. Salvador Valencia Carmona (58), señala que: "Pueden llegar a constituir las mancomunidades una respuesta efectiva a la llamada "Pulverización Municipal", que ha sido la creación de Municipios sin que cuenten con los elementos indispensables - para su supervivencia. Este fenómeno se repite en menor o mayor grado en diversas entidades del país, alcanzando su clímax en Oaxaca, donde muchos de sus 570 municipios muestran graves carencias por desgracia".

El problema es que creando un Municipio, por humilde que - este sea, resulta difícil extinguirlo, dado el hábito colectivo producido y el orgullo normal de la aldea que puede provocar conmoción social. La aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades debe conducirnos a una reordenación del Mapa Municipal en el país, de tal manera que los - ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupa-- miento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados.

El texto original del ARTICULO 115 Constitucional, fué sin duda el más criticado, porque no reglamentó adecuadamente las contribucio-- nes que serían para la municipalidad, propiciando la penura económica de la mayor parte de nuestros municipios.

---

(58) Valencia Carmona, Salvador. "La nueva estructura Constitucional -- del Municipio, Op. Cit. pág. 227.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los Municipios, se modificó la fracción segunda del artículo comentado, quedando como --- fracción cuarta, que establece lo siguiente: Que los Municipios tendrán - libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendi--- mientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que esta blezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos de--- berán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, con--- solidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmue--- bles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y - con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Además, establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas - de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debe resaltar que la facultad de celebrar estos convenios - la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se expli--- ca como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administra rá algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica - para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contri--- buciones, como es la intención del dictado constitucional.

De cabal importancia resulta el texto del penúltimo párra--- fo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán

la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por - la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder - las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o - privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio pú blico de la Federación, de los estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Creemos que en esta forma se evita que orga-- nismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de - todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos des-- centralizados. La supresión de estas exenciones habrá de reeditar en una vigorización de la hacienda municipal.

Por último, la fracción cuarta del ARTICULO 115 Constitucional señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los - estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, - la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus in-- gresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación sucediendo fre-- cuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de

esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.

A este respecto el lic. Salvador Rocha Díaz (59), señala: "En nuestro sistema federal, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como homenaje al pueblo de México, -- pues la Cámara de Diputados es su representación más auténticamente popular y el reflejo de este principio mexicano, exigía que los presupuestos fuesen aprobados por los ayuntamientos".

La aprobación del Presupuesto de Egresos es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes.

Las fracciones quinta y sexta del ARTICULO 115, Constitucional, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal

(59) Rocha Díaz, Salvador: "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, - S. A. México D. F., 1983 pág. 277.

y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los Municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción V, que los Municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción séptima del texto vigente del Artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original de 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual

o transitoriamente, está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles - de gobierno - federal, estatal y municipal - que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

La fracción VIII, también se originó del texto de la anterior fracción tercera. Señala reglas en materia estatal, que no municipal. Establece que el período máximo que pueden fijar los estados para ocupar el cargo de gobernador será de seis años. Recordemos que por virtud de la tercera modificación constitucional a este precepto, se amplió esta duración de cuatro a seis años. Es decir, la constitución local - puede señalar un período menor, o sea, dos, cuatro, etc., años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General.

La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del Presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

Los gobernadores, ya sea sustituto o provisional el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser reelectos para el período inmediato.

El gobernador constitucional de un estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador, ser mexicano por nacimiento y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. -- Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.

Por cuanto hace al número de diputados que integran las legislaturas de los estados, el texto actual es el que se asentó por la primera reforma al Artículo 115 Constitucional: Las legislaturas locales -- deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no -- menos de 7 diputados en aquellos estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil y no menos de once, en -- aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la --

Constitución General persigue con apuntar los mínimos indicados, es que - las Legislaturas Locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas por el gobernador.

Esta propia fracción octava contiene la regla constitucional, indicando también que los estados deberán introducir el sistema de - diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Los diputados locales no pueden ser reelectos para el pe-- ríodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el pe-- ríodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputa-- dos, pero los propietarios no deben ser electos para el período inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal y - su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este - principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se des-- perdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos.

Por lo que hace a las Legislaturas Locales, están integra-- das por el principio de mayoría relativa en número de 493 y por el prin-- cipio de representación proporcional de 161, distribuidos de la siguiente manera:

DIPUTADOS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

<u>E S T A D O</u>	<u>Mayoría Relativa</u>	<u>Representación Proporcional</u>
Aguascalientes	12	4
Baja California	13	3
Baja California Sur	10	3
Campeche	21	2

<u>E S T A D O</u>	<u>Mayoría Relativa</u>	<u>Representación Proporcional</u>
Coahuila	12	4
Colima	10	3
Chiapas	15	5
Chihuahua	14	no tiene
Durango	12	3
Guajuato	17	6
Guerrero	14	2
Hidalgo	15	5
Jalisco	20	6
México	34	11
Michoacán	18	6
Morelos	12	3
Nayarit	17	5
Nuevo León	26	8
Oaxaca	18	6
Puebla	22	6
Querétaro	12	3
Quintana Roo	11	4
San Luis Potosí	11	9
Sinaloa	23	6
Sonora	18	6
Tabasco	17	4
Tamaulipas	15	5
Tlaxcala	9	6
Veracruz	16	16
Yucatán	15	4
Zacatecas	13	4

REPRESENTACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS  
31 CONGRESOS LOCALES

<u>P A R T I D O</u>	<u>Mayoría Relativa</u>	<u>Representación Proporcional</u>
Partido Acción Nacional	9	54
Partido Revolucionario Institucional	482	14
Partido Popular Socialista	-	21
Partido Demócrata Mexicano	-	13
Partido Socialista Unificado de México	-	24
Partido Socialista de los Trabajadores	-	25
Partido Revolucionario de los Trabajadores	-	1
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	-	5
Partido Mexicano de los Trabajadores	-	-

Debemos destacar la modificación que las reformas de 1983, introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2,378 municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

La fracción novena de nuestro artículo es de nueva creación por virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983. Se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó que: "...la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los

Municipios con sus servidores, son aplicables los términos del Apartado "A" o los del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el Apartado "A"; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del Apartado "B". En virtud de lo anterior, las entidades federativas -- han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores.

De acuerdo a esta fracción novena, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el Artículo 123 Constitucional La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios. Esta adición al texto del Artículo 115 Constitucional, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los Estados y de los Municipios.

Por último, la fracción décima. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los Estados o entre los propios Estados con sus Municipios. La -- complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro -- país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de go-- bierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, Esta-- dos y Municipios, se podrán superar los múltiple problemas que deben resol

verse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva con estricto respeto a la soberanía de Federación y Estados, así como a la autonomía municipal.

Respecto a esta fracción el Dr. Jorge Carpizo(60), señala que: "El problema que presenta el párrafo primero de la fracción décima, es que vulnera la división rígida de competencias del Estado Federal Mexicano, asentada en el Artículo 123 Constitucional; se acaba a nivel constitucional con la idea que ha sido parte esencial de nuestro sistema federal, de nuestras garantías individuales y de nuestro juicio de amparo, de que los mexicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente, que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo." El principal problema del párrafo primero no lo contiene el segundo, ya que no habla en forma tan genérica -- de "funciones". Tal como quedó el párrafo primero, para conocer la división de competencias en nuestro sistema federal, habrá de aplicarse el -- Artículo 124 y los otros preceptos constitucionales que se refieren a la mencionada división y además, el o los convenios que hayan celebrado la Federación y el respectivo Estado. Debe meditarse el problema de que la división de competencias entre la Federación y los Estados, ya no se encuentra exclusivamente regulado por la Constitución, sino también por -- leyes y convenios.

#### 8.6 LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

En el orden jurídico, la Reforma Municipal ha experimentado dos momentos fundamentales de avance: el primero fué en 1982, con las

---

(60) Carpizo MacGregor, Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México". Op. Cit. págs. 241 y 242.

reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos; el segundo se encuentra contemplado en el Artículo 2o. Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 115 Constitucional, donde se estableció un plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo; es decir, del 4 de febrero de 1983, para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y Leyes Locales, respectivamente, para proceder al debido cumplimiento de las bases contenidas en el multicitado decreto.

En la totalidad de las entidades federativas, se ha dado - cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 2o. Transitorio, ya que dentro del plazo señalado, se llevaron a efecto las reformas y adiciones a - las Constituciones y leyes locales vinculadas con el Artículo 115 de la - Constitución General de la República.

El conjunto de normas que rigen la institución municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera:

- 1) La Constitución General de la República, crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo (a lo cual hicimos referencia en el quinto rubro anterior).
- 2) La Constitución de cada uno de los Estados miembros de la federación, prevé las características de sus - propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todos ellos subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución General de la - República (a las cuales nos referiremos en este rubro).

- 3) Las Leyes Orgánicas Municipales, expedidas por la Legislatura de cada Estado, organizan en detalle la -- institución municipal (a las cuales nos referiremos en este rubro).

Antes de entrar al análisis de las Constituciones locales, es importante señalar lo que la doctrina ha expresado referente al federalismo.

La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del - Siglo XX, confrontan, misma que opera en nuestro país.

La Doctrina Mexicana de Derecho Constitucional, en la cual el Dr. Jorge Carpizo en su estudio "El Sistema Federal Mexicano" (61), -- afirmó que sobre el Federalismo Mexicano se han expuesto tres interpretaciones:

"La primera, que fué una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fué un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría pa ra desunir lo que estaba unido."

Entre los autores que siguen esta primera interpretación, se pueden mencionar a Ortiz Ramírez, Serafín, Derecho Constitucional Mexi<sup>ca</sup>no, Editorial Cultura, México 1961, pág. 270; Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1963, págs. 100-102. Asimismo, la tratadista Aurora Arnáiz Amigo, la ha defendido en for

(61) Carpizo MacGregor, Jorge. Los Sistemas Federales del Continente Americano, Edición Fondo de Cultura Económica, UNAM, México D.F., 1972, págs. 467 y 468.

ma oral.

Esta primera interpretación ha sido la tradicional:

La segunda, que el sistema federal fué una necesidad que -- sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el gérmen del sistema federal mexicano, pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiosos constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación, a la que nos adherimos.

De la Cueva, Mario, la Constitución del 5 de febrero de -- 1857, en "El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX", tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, págs. 1238-1240, Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Los Orígenes, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1957, págs. 358-372; Burgos Ignacio, "La evolución de la idea federalista", en México, 50 años de Revolución, tomo III, Fondo de Cultura Económica, México 1961, págs. 153-154.

Y por último la tercera, que los pueblos del Anáhuac, en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, -- Tetzco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

La tercera hipótesis, es la que nos parece con menos fundamento, porque aún suponiendo sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubieran respondido al pensamiento federal, ésta en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente y desde luego

aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella.

Entre los autores que siguen esta tesis se encuentra, Romeo Vargas Yturbide, Ignacio, quien en la Cámara de Senadores de la República Mexicana (Ediciones del Senado de la República, México, 1967 pág. 11), ha escrito que: "La Federación de Anáhuac llamada "hueytlahtocáyotl" \_ - (amistad de grandes estados) estaba constituida por treinta y ocho señorios autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlán, Tetzco y Tlacopan, no pudieron los estados con federados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señorios y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del estado .... "Para Cué, Canovas, Agustín, - El Federalismo Mexicano; Libro Mex., Editores, págs, 10, 11, 13, 14, El - Federalismo Mexicano tiene varias causas, y entre ellas se encuentra la Organización Política y Social de los Pueblos Prehispánicos. El Federalismo Mexicano resulta, pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política" y "El Federalismo Mexicano tiene también su raíz primigenia en federación -más precisamente confederación- de varios estados indígenas - del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlán-Tetzco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula Huejotzingo, en torno a las cuales se agrupaban numeros señorios. lo mismo ocurrió en el porte de Yucatán con la - federación del Mayapan".

Según el Artículo 40 Constitucional, el Sistema Federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una

de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado Federal, afirma este artículo, está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y el artículo 41, primer párrafo, dice que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado Federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

Las Constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del estado federal. - Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el ARTICULO 115 Constitucional, cuyo encabezado dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, --- representativo, popular".

La propia Constitución señala la base sobre la cual, se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley fundamental que dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal".

Es decir, la Constitución marca en los Artículos 40 y 115, que existe por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Esta identidad de decisiones - - fundamentales es una de las características del estado federal mexicano.

El Artículo 41, claramente indica que en el estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: La federación y las entidades federativas. Y el Artículo 124 precisa la idea anterior; la competencia de origen pertenece a los estados quienes de alguna serie de facultades en la federación - la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitución indica que puede hacer el poder federal y todo lo demás es - competencia de las entidades federativas.

Según los preceptos citados, el estado federal mexicano -- tiene los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (Artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (Artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura - del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (Artículo 41 primer párrafo).

- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas; todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, (artículo 124).

Podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41

Constitucional, en su primer párrafo, cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal: la descentralización política.

Con claridad, en forma diáfana, hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un estado federal de uno central, es la descentralización política -tesis que sigue la mayoría de los tratadistas actuales- .

El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está representado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de -- igual jerarquía; el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Pues bien, estos conceptos caben en las bases del artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la federación y -- otra a las entidades federativas; y señalando una supremacía a la Constitución Federal, o en términos más precisos, a la Constitución del Estado Federal.

Sobre la naturaleza jurídica del estado federal mexicano, sólo nos resta recalcar una idea expuesta: que constituye una decisión -- fundamental de nuestro orden jurídico. A este respecto, tanto el Dr. --

Jorge Carpizo (62) como el Lic. Miguel de la Madrid (63); éste último agregando un régimen de economía social bajo vigilancia, participación y responsabilidad del estado, las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falla, o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo, y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma el federalismo está incrustado como idea -- primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

Las entidades federativas, como se ha asentado, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución General de la República "son autónomas" principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia constitución, la que según el artículo 41 Constitucional, primer párrafo no pueden contravenir la Carta Magna de carácter general.

Por lo que hace a las Constituciones Locales de los Estados miembros de México, todas las normas que la Constitución Federal establece como base de la organización estatal y tienen el propósito de que

- (62) Carpizo MacGregor, Jorge, *Los sistemas federales del Continente Americano*, Op. — Cit. pág. 477  
Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Edición I.I.J. UNAM, — México D. F., 1980 pág. 135, 4a. edición.
- (63) De la Madrid Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Edición I.I.J. UNAM, México D.F., 1977, pág. 116.

los Estados se constituyan en forma uniforme y con base en instituciones semejantes o las federales: forma republicana y representativa de gobierno, elección popular del Ejecutivo Local, Legislativo Local y Ayuntamientos, no reelección de gobernadores, no reelección para el período siguiente de los miembros de las Legislaturas y miembros de los Ayuntamientos, período constitucional del Ejecutivo limitado a seis años, de los diputados y miembros de los ayuntamientos a tres años.

Por otra parte, no es indispensable que las Constituciones Locales contengan una parte dogmática, ya que la ley fundamental tiene -- una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

En la parte orgánica de las Constituciones Locales, se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo el Artículo 49 de la Constitución General de la República, las leyes fundamentales de los Estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio, en: Legislativo, ejecutivo y judicial; por lo que a cate último la propia Constitución General de la República presupone la existencia del Poder Judicial Local; en la fracción tercera del Artículo 121, se dice: "las sentencias pronunciadas por los tribunales del estado".

La Constitución Federal mantuvo la situación territorial -- existente en la época de su expedición haciendo sólo una reserva para -- aquellos casos en que hubiere problemas entre dos o más estados: "Los -- estados... de la federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos" (artículo 45). "Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos

sus respectivos límites: pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión". (Artículo 116).

Quedando así dadas las reglas básicas de la delimitación territorial, las constituciones de los estados contienen una disposición que generalmente dice: "El territorio del estado es el que de hecho y por derecho le pertenece y se compone de los municipios de ..." Todos los estados cumplen en sus constituciones con el mandato de arreglar la organización político-administrativa de su territorio a través del "municipio libre".

Todas las Constituciones continen una sección especial sobre la organización del municipio y sus relaciones con las autoridades -- del estado.

Calidad y ciudadanía estatales.- la Constitución Federal establece (Artículos 30 y 32) la nacionalidad como el vínculo jurídico-político que une al individuo con el Estado Mexicano en su totalidad y la ciudadanía como la capacidad de gozar y ejercitar derechos políticos. Que da a los Estados la determinación de categorías especiales a fin de organizar su proceso interno de participación democrática.

Las constituciones estatales fijan algunas reglas en lo -- que se refiere a los derechos políticos locales, entendidos como la aptitud de determinadas personas de participar, en forma activa o pasiva, en el proceso de elección de las autoridades estatales. Al respecto se siguen tres sistemas distintos:

Un primer sistema (Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Oaxaca) consiste en tomar como base la nacionalidad y la ciudadanía

mexicanas. No se crea una calidad ni una ciudadanía estatal; simplemente se hace la mención de que los ciudadanos mexicanos pueden votar en las -- elecciones siempre y cuando cumplan determinados requisitos de residencia en el estado (que varía de seis meses a un año) y para el ejercicio de -- los cargos se exige que sean, además, nativos del estado. Hay constitu-- ciones que en algunos de los casos mencionados no incluyen la residencia.

Un segundo grupo de constituciones (Colima, Chiapas, Hidal-- go, Querétaro y Zacatecas) toman como base la nacionalidad mexicana y es-- tablecen una ciudadanía estatal, caracterizada por el pleno goce y ejerci-- cio del sufragio activo y pasivo; suele también añadirse el requisito de la residencia por un tiempo determinado.

El resto de las constituciones estatales establecen una ca-- lidad estatal y una ciudadanía estatal paralelas a la nacionalidad y a la ciudadanía mexicanas. La calidad estatal, en general, se utiliza como ba-- se para conceder preferencias en favor de los nativos del estado para el ejercicio de determinados cargos y para servir como base a la ciudadanía.

Legislaturas Estatales.- El órgano legislativo que esta-- blecen las constituciones estatales recibe el nombre de "Legislatura del Estado" o "Congreso del Estado" y su composición sigue fielmente la pauta impuesta por la Constitución Federal en el Artículo 115, Fracción VIII.

Por regla general las legislaturas estatales tienen dos -- períodos de sesiones al año pero pueden ser convocadas a sesiones extraor-- dinarias. Al iniciarse uno de dichos períodos el gobernador tiene la -- obligación de presentar un informe sobre el estado que guarde la administra--

ción pública. Invariablemente los diputados a las legislaturas son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio a su cargo.

En casi todos los casos se exige que los diputados locales sean nativos del estado o ciudadanos del mismo - según el sistema que la constitución local siga - y con un determinado tiempo de residencia. Se establecen como impedimentos el estar ejerciendo otros cargos de elección popular o administrativos de importancia sea en la Federación, Estado o - Municipios, tener mando de la fuerza pública, etc.

Todas las constituciones establecen una diputación o comisión permanente, a fin de actuar en los recesos de la Legislatura y ejercita algunas de sus funciones.

Las normas del proceso legislativo son también muy semejantes entre sí. La iniciativa corresponde a los propios diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos. El gobernador tiene el derecho del veto sobre los proyectos de ley, pero las legislaturas pueden superarlo por una votación calificada. El veto no procede cuando la Legislatura actúa como Colegio Electoral o cuando califica la existencia de delitos o faltas oficiales.

Las facultades de las Legislaturas locales son las que - corresponden a los estados de acuerdo con el régimen de distribución de competencias que consagra el Artículo 124. La mayor parte de las constituciones contienen una lista ejemplificativa: expedir las leyes relativas al gobierno y administración internas del estado, así como todas las que puedan emanar de las facultades que corresponden a su esfera de compe

tencia; aprobar los convenios que celebre el ejecutivo estatal con los demás estados por cuestiones de límites y con la Federación en materias de cooperación para determinadas obras y sobre coordinación impositiva; convocar y calificar las elecciones para gobernador y diputados; calificar las elecciones municipales; nombrar un interino en las ausencias temporales del gobernador y erigirse en el Colegio Electoral para nombrar gobernador interino o sustituto en caso de falta absoluta del titular; aprobar los nombramientos de magistrados al Tribunal Superior de Justicia; tomar la protesta de obediencia constitucional al gobernador, a los diputados, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los jueces de primera instancia, etc., nombrar y remover los empleados de sus Secretarías y a los de la Contaduría mayor del estado; resolver sobre la renuncia de sus propios miembros, del gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces respectivos; conceder licencias a los propios funcionarios, autorizar la salida del gobernador del territorio del estado; crear y suprimir empleos públicos y fijar las dotaciones respectivas; aprobar el presupuesto de egresos, expedir la ley anual de ingresos y revisar la cuenta anual; dictar las disposiciones necesarias para liquidar y amortizar las deudas del estado; dar las bases sobre las cuales el ejecutivo del estado pueda concertar empréstitos y aprobar los mismos; autorizar al gobernador para gravar, enajenar y ceder los bienes del estado; dictar las medidas necesarias para la conservación o inversión de los bienes del estado; conceder amnistías por delitos cometidos contra las leyes del estado; conocer de los delitos y faltas oficiales —

cometidas por funcionario, declarando si ha lugar o no al desafuero respectivo; por acuerdo de las dos terceras partes podrá suspender ayuntamientos, declarar la desaparición, suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros; la determinación referente a los servicios públicos de los municipios; aprobar las participaciones federales que le corresponden a los municipios, la ley de ingresos de los ayuntamientos, revisar sus cuentas públicas; establecer contribuciones y otros ingresos a favor de los municipios; regular lo referente a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como a los municipios; formar su reglamento interior; cambiar la sede de los poderes estatales y expedir leyes a fin de ejercitar las facultades enunciadas.

El Ejecutivo Estatal. El ejecutivo de los estados está depositado en un "gobernador". Los requisitos para ocupar el cargo están definidos en el ARTICULO 115, Fracción VIII de la Constitución Federal. Queda dentro de la competencia de las constituciones estatales establecer la edad, cuyos límites se fijan entre veinticinco y treinta y cinco años como mínimo y sesenta y cinco como máximo. También señalan los ordenamientos supremos de los estados ciertas inhabilidades particulares que generalmente consisten en la prohibición de que puedan ocupar la gubernatura quienes desempeñen cargos dentro del gobierno del estado, formaban parte de la legislatura local o tenían mando de la fuerza pública, a menos que previamente se separen de las funciones referidas.

Todas las constituciones estatales prevén la substitución del gobernador en el caso de ausencia. Cuando la ausencia es temporal -

toca generalmente cubrirla al secretario de gobierno. Si la ausencia es total y ocurre en los primeros años del período (el número de años varía según la Constitución de que se trate), el Congreso del Estado elige un gobernador interino que tiene la obligación de convocar nuevas elecciones para que el pueblo elija quien desempeñará el cargo hasta el fin del período respectivo. Si la ausencia total ocurre en los últimos años del período, el Congreso del estado elige a un sustituto, quien ocupará el cargo hasta que finalice dicho período. Las facultades que se señalan al gobernador son variadas, pero por lo regular incluyen las siguientes: promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes del Congreso del estado; presentar anualmente al Congreso el presupuesto de egresos y la cuenta pública relativa al año anterior; vigilar la correcta aplicación de los fondos públicos; contratar empréstitos sobre el crédito del estado y ejercer actos de dominio sobre los bienes del mismo, con autorización del Congreso; declarar los casos particulares en que procede la expropiación pública; celebrar con la Federación convenios sobre cooperación impositiva y con los estados vecinos sobre límites, sometiendo unos y otros a la aprobación del Congreso; llevar las relaciones del estado con la Federación, con los demás estados y con los municipios; iniciar las leyes que correspondan a la materia de administración pública; asistir a la apertura de las sesiones del Congreso Local y presentar un informe sobre el estado que guarde la administración, convocar a través de la diputación o comisión permanente sesiones extraordinarias del Congreso local cuando esto se requiera; velar por la conservación del orden y la seguridad del estado y -

disponer de la Guardia Nacional y de la fuerza pública; promover y tomar las medidas necesarias a fin de llevar adelante el desarrollo económico y cultural del estado y la ejecución de obras públicas; vigilar todos los ramos de la administración; vigilar la administración municipal y realizar visitas a los municipios; expedir títulos profesionales conforme a las leyes locales; auxiliar al Poder Judicial en sus funciones; nombrar a los magistrados del Tribunal de Justicia con aprobación del Congreso; nombrar y remover libremente al secretario de gobierno, al tesorero del estado, al procurador de justicia y demás funcionarios auxiliares del ejecutivo y concederles las licencias respectivas; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y, por último conceder el indulto.

Como auxiliar del gobernador, las constituciones estatales crean la Secretaría de Gobierno cuyas funciones principales son tres: - despachar aquellos asuntos que el gobernador le delegue, refrendar todos los actos, decretos, reglamentos y órdenes del gobernador, requisito sin el cual aquéllos carecen de validez y suplir al mismo en sus ausencias.

Poder Judicial Estatal.- El Poder Judicial de los estados está depositado en un Tribunal Superior de Justicia y en una jerarquía de Juzgados de primera instancia. El Tribunal está compuesto por magistrados nombrados por el gobernador con aprobación de la Legislatura por un espacio de tiempo que generalmente es de seis años. Varía de Constitución a Constitución la garantía que se otorga a la inamovilidad de los Magistrados, pero el sistema que está más difundido es el que permite su remoción sólo en caso de faltas graves calificadas por la Legislatura.

El Tribunal Superior de Justicia es la última instancia judicial del estado. Tiene injerencia - directa o indirecta - en el nombramiento de los jueces y desempeña las funciones que más adelante se explicarán en los casos de responsabilidad de funcionarios públicos.

Institución Municipal. - La Constitución General, en su Artículo 115, tiene siete fracciones referentes a la Institución Municipal.

Al no fijar la Constitución Federal los requisitos para la creación de municipios, dejó amplio margen a los estados para que se ocuparan del problema de acuerdo con sus necesidades internas.

Por regla general, las Constituciones estatales fijaron -- los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos. Sin embargo, hubo algunos casos en que esta materia fué delegada expresamente a la Legislatura del estado, la cual creó el mapa municipal a través de la ley orgánica respectiva.

Todas las constituciones estatales facultan a la Legislatura para cambiar la composición municipal originaria de acuerdo con sus -- necesidades internas. Las constituciones de los estados de Morelos y Sonora, son las mejor redactadas en este capítulo: facultan a la Legislatura estatal para erigir nuevos municipios dentro de los límites de los -- existentes, siempre y cuando cuenten con una población mínima, cuyo número se fija en el propio texto y con elementos suficientes para proveer a su existencia política; exigen, además, que se conceda voz al ayuntamiento o ayun-

tamientos afectados, así como al ejecutivo local y que la creación sea -- aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.

Por otra parte, la Constitución General de la República, - en su Artículo 115, Fracción I, señala que: Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar - que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de - sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para -- rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

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

Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, - será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Tendrán los recursos propios y fuentes fiscales propias, - facultades para la creación de reservas territoriales, la tenencia del -- suelo urbano, la administración del servicio público y la definición de - las políticas de desarrollo de las ciudades.

La Constitución Federal delegó en las estatales la deter-- minación del papel que juega el municipio en relación a las funciones del estado-miembro y la fijación de la competencia que correspnde a aquél.

La doble situación del municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus propias normas es la fórmula comúnmente aceptada en las constituciones y leyes orgánicas de los estados.

Otro problema es la determinación de la esfera de competencia de los órganos municipales. Aunque las reglas respecto a la distribución de competencias no se encuentran siempre claramente determinadas, priva en nuestro sistema la idea de que el municipio debe actuar realizando las facultades que específicamente le señala la constitución del estado o la ley orgánica respectiva.

La descentralización municipal consagrada en nuestra Constitución, tiene la indiscutible ventaja de dejar a las autoridades municipales un amplio campo de acción dentro del cual poder realizar una importante labor promocional.

Hay en las constituciones estatales dos casos en que las autoridades municipales participan en la formación de la voluntad estatal:

a) Los ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante el Congreso Local.

b) Los ayuntamientos participan en la reforma constitucional; casi todas las constituciones de los estados son rígidas; su procedimiento de reforma, a diferencia del que corresponde a las leyes ordinarias, incluye un elemento de fuerza legal aumentada que es precisamente la intervención de las autoridades municipales.

Por disposición de la Constitución Federal "Los Municipios

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

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

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

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

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

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

El ayuntamiento es el órgano de deliberación y decisión -- del municipio cuya actividad se materializa en normas generales que se de nominan bandos u ordenanzas. Proviene por disposición de la Constitución Federal, de la elección popular directa. Los miembros de ayuntamiento se llaman regidores; el ejecutor de las ordenanzas municipales y promotor de los intereses de la comunidad es el presidente municipal.

El Síndico, que por lo menos en número de uno existe en to dos los ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hincendarias y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

Responsabilidad de los funcionario del estado.- Es una re gla generalmente establecida que los altos funcionarios del estado no puedan ser procesados por delitos comunes ni oficiales, sin declaración previa del Congreso del Estado. En el caso de los delitos comunes el Congreso o Legislatura por una mayoría calificada determina si ha lugar o no a proceder en contra del acusado. De tomarse la resolución en sentido -- afirmativo el funcionario queda separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En el caso de delitos y faltas oficiales, hecha la declaración de responsabilidad correspondiente por la legislatura,

el acusado queda separado del cargo y puesto a la disposición del Tribunal Superior de Justicia. La propia legislatura actúa como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia.

Reforma de la Constitución. Por regla general las constituciones estatales se reforman si el Congreso o legislatura local vota las adiciones o reformas, por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los individuos presentes y aquéllas son además aprobadas por la mayoría de los municipios, a través de los ayuntamientos.

Si bien el contenido de las leyes orgánicas municipales vigentes es diverso, todas ellas se ocupan invariablemente de determinadas materias, a saber: organización territorial interna del municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros municipios y responsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del municipio.

Organización territorial interna del municipio.- Las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales en cabece--ras municipales, asiento del ayuntamiento y delegaciones, secciones o comisarías, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal. A veces se establecen dentro de aquéllas, demarcaciones aún menores; comunidades, rancherías, ranchos, pueblos, ciudades, etc.

Organos Municipales.- La Constitución Federal sólo habla del ayuntamiento como órgano proveniente de la elección popular directa: las constituciones de los estados son parcas respecto a este tema; en combio las leyes orgánicas municipales lo desarrollan con amplitud.

Composición del ayuntamiento.- El ayuntamiento es el órgano de deliberación y decisión del municipio cuya actividad se materializa en normas generales que se denominan según quedó dicho, en bando u ordenanzas. Los miembros del ayuntamiento se llaman regidores, tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional y su número es el mismo para todos los municipios en los casos en que entre ellos no se establezcan diferencias, a mayor o menor, según el caso, cuando los municipios estén clasificados.

El ejecutor de las ordenanzas municipales y el promotor de los intereses de la corporación, es el presidente municipal.

El Síndico, que por lo menos en número de uno existe en todos los ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hacendarias y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

Las leyes orgánicas municipales reiteran la elección popular directa de estos funcionarios, excepto los casos ya señalados en que el presidente municipal es electo por el ayuntamiento de entre sus propios miembros.

Los integrantes del ayuntamiento, más aparte por lo previsto en la fracción VIII, último párrafo, del Artículo 115 Constitucional, en los 2,378 ayuntamientos del país habrá regidores por el principio de representación proporcional.

Por cada miembro del ayuntamiento propietario, se elige un suplente.

Las delegaciones municipales están administradas por funcionarios que nombra y remueve libremente el ayuntamiento; generalmente son "Juntas Municipales" compuestas por tres miembros, de los cuales uno funge como presidente o bien simples "comisario" o "delegado".

Requisitos de los funcionarios municipales.- Además de lo previsto en la Constitución Federal y en las de los Estados, respecto al activo y pasivo, se establecen algunos requisitos esencialmente locales - para quienes aspiren a ocupar cargos en el ayuntamiento: determinado tiempo de residencia en la localidad, buena fama pública, determinado grado de cultura elemental, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener lazos de consanguinidad con otros funcionarios municipales, no ser contratistas ni suministradores del municipio, ni tener pendientes litigios en contra de él, etc.

Funcionamiento.- El ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, que por lo menos deben celebrarse una vez a la semana y sesiones extraordinarias reunidas cuando lo considere conveniente el presidente municipal o un determinado número de regidores.

El quórum normal de asistencia es de más de la mitad de los miembros del ayuntamiento; las votaciones, por lo general, se toman por mayoría.

Comisiones.- Para el mejor despacho de los asuntos municipales se han establecido en algunas leyes, "comisiones", o sea grupos forma

dos por uno o varios regidores y otros funcionarios municipales, dedicados a la atención de un ramo específicamente determinado de la administración

Ausencias de los miembros del ayuntamiento.- Las faltas temporales de los miembros del ayuntamiento son cubiertas por los respectivos suplentes. En algunos casos las faltas del presidente municipal se suplen con el regidor de mayor edad, el síndico, etc.

Por lo que respecta a las faltas absolutas, el mejor sistema es el que se distingue en la forma siguiente: si la falta ocurre en la primera parte del período, se convocarán elecciones extraordinarias; si la falta ocurre en la última parte del período, los funcionarios municipales serán nombrados por la Legislatura del Estado. Se preserva, por una parte, el derecho de los ciudadanos a nombrar por vía de voto a sus funcionarios municipales y por la otra, se evita la inconveniencia de celebrar elecciones con demasiada frecuencia, con la consiguiente inquietud política.

Esfera de competencia.- Las leyes orgánicas municipales se ocupan de este tema delimitando las atribuciones del municipio, y fijando las facultades expresas de cada uno de sus funcionarios. Más adelante se tratarán las atribuciones municipales. Las funciones que desempeñan los integrantes del ayuntamiento se han visto ya en forma general.

Régimen financiero y patrimonial.- El capítulo económico del municipio está organizado en las leyes respectivas en la forma siguiente:

Ingresos Municipales.- Por disposición de la Constitución

Federal los impuestos municipales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los derechos y productos, derivados de la prestación de servicios o del aprovechamiento de bienes municipales, forman el segundo renglón de ingresos considerado en todas las leyes.

Egresos.- El presupuesto de egresos del municipio, elaborado por el ayuntamiento, será aprobado por el mismo.

Bienes.- Se admite, generalmente, la división clásica entre bienes del dominio público (muebles e inmuebles dedicados a un servi-

cio público, los de uso común, los monumentos y piezas históricas o arqueológicas, los bienes cuyos productos se dediquen al sostenimiento de los - servicios públicos), y bienes del dominio privado, sujeta a los respectivos bandos de policía.

Relaciones con los particulares y con otros municipios. — En general, se establece en las leyes el recurso de revocación o reconsideración contra los actos del ayuntamiento, que afecten los intereses particulares. Naturalmente, si se violan garantías individuales se surte la competencia federal y el lesionado puede acudir al juicio de amparo.

Las autoridades municipales cuentan con vías de apremio para hacer cumplir sus determinaciones a los particulares: apercibimiento, multa, arresto y auxilio de la fuerza pública. Por lo que se refiere a las relaciones con otros municipios, nuestra legislación contempla dos situaciones: el reconocimiento de los de otros municipios y las cuestiones de límites.

En todos los municipios, por una parte, se dá entera y crédito a los actos, registro y procedimientos realizados en los otros.

Los municipios, por otra parte, arreglan entre sí sus cuestiones de límites; pero dichos arreglos son sancionados por las legislaturas estatales. Los preceptos respectivos tomaron como modelo disposiciones que la Constitución Federal establece para los Estados.

Responsabilidad y sanciones.— Respecto a responsabilidades de funcionario municipales y sus respectivas sanciones, las leyes siguen,

en términos generales el sistema siguiente: las faltas menores se sancionan con multa; los delitos tienen como consecuencia la suspensión en las funciones municipales a partir del momento en que se dicte el auto de formal prisión.

Espero haber coadyuvado con la presente tesis, al estudio e interpretación de las normas constitucionales, referentes al municipio y dejar sentada, la necesidad de que nuestro máximo ordenamiento jurídico, así como las leyes secundarias, se adecúen a la realidad política nacional.

- 5.- La facultad que se otorga al Senado para intervenir en los casos para hacer la declaratoria, tal y como se encuentra en la Constitución y en la Ley Reglamentaria, es de casi - imposible realización; porque como se menciona en el ARTICULO 115 de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, el Poder Judicial tiene que seguir funcionando aunque sólo sea para sobrellevar los asuntos - más urgentes, ésta es una de las razones por las que hay que considerar que la desaparición de los tres Poderes de un Estado es prácticamente imposible pues al menos el Poder Judicial tiene que seguir funcionando.
- 6.- La facultad prevista por la fracción I del ARTICULO 115 -- Constitucional, mediante la cual se otorga a las Legislaturas Locales el poder para "suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas -- graves que la Ley Local prevenga". Considero que debe reformarse esta fracción constitucional, con el objeto de -- que se precisen con detalle cuáles son esas causas graves que ameriten la suspensión, desaparición revocación de los poderes municipales; ya que con su actual redacción, la -- Constitución otorga a las Legislaturas Locales amplísimas facultades discrecionales para establecer y calificar dichas causas.
- 7.- En la práctica, como sucedió en el Municipio de Juchitán - en 1986, los Poderes Federales y Estatales se inmiscuyen - en los asuntos internos municipales, lo cual hace nugatorios los procesos electorales, menoscaban la esencia democrática de los municipios. De aquí, que surja la necesidad de reformar la fracción I del ARTICULO 115, en los términos expresados en el punto inmediato anterior.

## CONCLUSIONES :

- 1.- En 1874 se otorga facultad al Senado para intervenir en la desaparición de poderes, considero que ha dado lugar a que frecuentemente se acuda a esta figura de declarar desaparecidos los poderes de cualquier Estado cuyas autoridades -- contravengan con las ideas del Presidente.
- 2.- Estimo que la facultad otorgada al Senado para intervenir cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, son exclusivamente de efectos declarativos ya que así fué la intención del Legislador en 1874, y no constitutivos como se ha querido pretender.
- 3.- Por lo que respecta a la intervención de la Comisión Permanente para nombrar Gobernador Provisional, en los recesos del Senado, es inútil e inerjitable en la práctica. Ya que es muy difícil presumir que el Senado clausure sus sesiones sin nombrar Gobernador Provisional siendo éste un caso tan urgente.
- 4.- En nuestra Constitución existen mecanismos que no han sido utilizados apropiadamente, en algunos casos por no estar - reglamentados y en otros, porque no se han querido utilizar tales como: El ARTICULO 122 Constitucional, el ARTICULO -- 29 Constitucional, el ARTICULO 97 Constitucional y así como los demás nombrados en la presente Tesis Profesional.

- 8.- Por lo que concluiremos diciendo que las relaciones del Estado conforme al Municipio, éste debe guardar una actitud de reconocimiento y respeto hacia el Municipio. El Estado debe reconocer la existencia del Municipio, ga rantizar su funcionamiento y precisar su competencia en relación consigo mismo y con las otras comunidades.
- 9.- Las últimas reformas hechas al Municipio, significan un avance en el desarrollo y en el perfeccionamiento de la democracia mexicana, al ser el primer contacto que tiene el ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos - que se habrán de consolidar al llevarse a la práctica di chas reformas que son una realidad en el ámbito nacional.
- 10.- Expedir una Ley Reglamentaria del ARTICULO 115 de la - - Constitución Federal como algunos proponen, resulta in-- conveniente, pues como lo dijo C. Presidente de la Repú-- blica Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al - ARTICULO 115, "en este precepto se consignan aquellos -- principios que deban ser comunes como reglas básicas a - todos los Municipios del país. En congruencia con el -- principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades mu nicipales a las Constituciones y Leyes Locales, para que éstas se contengan las normas que correspondan a las par ticularidades geográficas, etnográficas, demográficas y

y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".

Estas tienen por objeto sentar las bases generales para que los municipios gocen de una mayor autonomía tanto política como económicamente y deja a los propios Municipios y a los Congresos Locales la expedición de sus Leyes Orgánicas Municipales y los Reglamentos Particulares.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL

"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, 1986.

"DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION LOCAL"

Editorial Porrúa, 1983.

BARQUIN, MANUEL

"La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas"  
Anuario Jurídico 2-1975  
U.N.A.M. 1977.

BARTLETT DIAZ, MANUEL

Comparecencia como Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al -- ARTICULO 115 Constitucional, promovida por el C. Presidente de la -- República, Senado de la República, LII Legislatura, México 1982.

BURGOA, IGNACIO

"Las Garantías Individuales"  
Editorial Porrúa, 1986.

"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"

Editorial Porrúa, 5a. Edición, 1984.

CARPISO, JORGE

"Evolución y perspectivas del régimen municipal de México"  
Editorial Porrúa, México 1983.

"SISTEMA FEDERAL MEXICANO, LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO".

Edición U.N.A.M.  
Fondo de Cultura Económica, México 1972.

"LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917"

Edición I. I. J.  
U.N.A.M. 4a. Edición, México

CARRILLO FLORES, ANTONIO, MANUEL BARTLETT, ANTONIO MARTINEZ BAEZ, GUSTAVO R. VELASCO Y FERNANDO SASTRIAS.

"Bases para un proyecto de Ley Municipal", en revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VIII, Núm. 29, Enero-Marzo, 1946.

DAVALOS, JOSE.

"Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 23 Constitucional".

Editorial Porrúa, México 1983.

"Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana".

Editorial Credos, Madrid, España, 1961.

DE LA GARZA, S.F.

"Historia, Naturaleza y Gobierno del Municipio"

Editorial Jus.

México, 1974.

DE LA MADRID, HURTADO MIGUEL

- La Campaña Presidencial, en 22 números, lo referente a la "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal". Edición PRI, México 1982.

- Mensaje de Toma de Posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10. de diciembre de 1982.

- El Marco Legislativo para el cambio, Núm. 3, Edición de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República México, 1983.

- "Elementos de Derecho Constitucional", Edición Instituto de Capacitación Política del P.R.I. México 1982.

- "Estudios de Derecho Constitucional"  
2a. Edición, Editorial Porrúa, México 1980.

Derechos del Pueblo Mexicano

Tomo VII, XLVI, Legislatura del Congreso de la Unión,

Talleres Gráficos de la Nación, México, 1976.

DERECHO MUNICIPAL

Centro Nacional de Estudios Municipales

Secretaría de Gobernación

1a. Edición Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.

El Desafío Municipal  
 Centro Nacional de Estudios Municipales,  
 Secretaría de Gobernación  
 1a. Edición Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica Argentina, S. de R. L. Buenos Aires, Argentina, 1964.

FRAGA, GABINO  
 "Derecho Administrativo"  
 Editorial Porrúa, México 1981  
 Vigésima Primera Edición

GAMAS TORRUCO, JOSE  
 "El Federalismo Mexicano"  
 Colección Sep-setentas, 1975

"Federalismo y Municipalismo"  
 Editorial Porrúa, México 1983

"El Marco Jurídico del Municipio Mexicano en los Municipios de México".  
 Edición del Instituto de Investigaciones Sociales, de la U.N.A.M.  
 México, 1978.

"El Municipio Mexicano", en revista de Pensamiento Político, Vol.  
 III, Núm. 10, Edición de Cultura y Ciencia Política, A.C. México  
 1970.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO  
 "La Democracia en México"  
 Editorial ERA, 1972.

GONZALEZ OROPEZA, MANUEL  
 "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes"  
 U. N. A. M.  
 México, 1983.

"La Desaparición de Ayuntamientos"  
 En Estudios Jurídicos en Honor a Roberto L. Mantilla Molina,  
 Editorial Porrúa, México 1983.

KELSEN, HANZ  
"Teoría General del Estado"  
Editora Nacional, México 1979.

LANZ DURET, MIGUEL  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
México, 1976.

MARTINEZ BAEZ, ANTONIO  
"El Federalismo Mexicano y la Desaparición del Poder en los Estados"  
Editorial Porrúa, 1961.

MONDRAGON CARRILLO, GUILLERMO  
y J.A. AGUILAR Y OTROS.  
"El Municipio Mexicano"  
Centro Nacional de Estudios Municipales,  
Secretaría de Gobernación  
1a. Edición, Talleres de la Nación, México 1985.

MARGAIN, HUGO B.  
"Comentarios Sobre la Trascendencia del ARTICULO 115"  
Editorial Porrúa, México, 1983.

MELGAR ADALID, MARIO  
"Desarrollo Económico de los Municipios"  
Editorial Porrúa, México, 1983.

MOYA PALENCIA, MARIO  
"Temas Constitucionales"  
Edición U. N. A. M.  
México, 1978.

NORIEGA, ALFONSO  
"Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Porrúa, México, 1983.

RENDON HUERTA, TERESITA  
"Derecho Municipal"  
1a. Edición Editorial Porrúa, México 1985

ROCHA DIAZ, SALVADOR  
"Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia"  
Editorial Porrúa, México, 1983.

SAENZ ARROYO, JOSE  
"La Importancia del ARTICULO 115"  
Editorial Porrúa, México, 1983.

SCHMILL ORDÓÑEZ, ULISES.  
"El Sistema de la Constitución Mexicana"  
2a. Edición, Textos Universitarios  
Editorial Porrúa, México, 1977.

SERRA ROJAS, ANDRES.  
"Derecho Administrativo Mexicano"  
Editorial Porrúa, México, 1981.

SAYEG HELU, JORGE.  
"Federalismo y Municipalismo Mexicanos"  
Edición Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de  
Diputados, LII, Legislatura, México, 1984.

TENA RAMIREZ, FELIPE  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Porrúa, México, 1986.

"Leyes Fundamentales de México 1808-1985"  
13a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR  
"La Nueva Estructura Constitucional del Municipio"  
Editorial Porrúa, México, 1983.