

67
Zej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

21331
AL 30
21148

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

DESAPARICION, SUSPENSION Y REVOCACION DE
AYUNTAMIENTO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I
JESUS RENE CERVANTES GONZALEZ



1 9 9 5



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A DIOS:

Gracias por haberme dado la vida

Gracias por iluminar mi camino

Gracias por darme la fuerza y la fe

para el logro de las metas propuestas.

GRACIAS SEÑOR.

A MIS PADRES:

María del Socorro y Mario,

Con profundo amor, por sus

grandes muestras de enseñanza,

su amor, comprensión y apoyo

en todos los aspectos de mi vida.

GRACIAS.

A MI FAMILIA:
IRMA,
PAMELA Y PERLA,
Gracias por ser un aliciente,
para esta meta que he logrado.

A MI ASESOR:

Con profundo reconocimiento
a su capacidad profesional
DR. JORGE SAYEG HELU,
y mi gratitud, respeto y
admiración.
GRACIAS.

A LA LIC. ANA GLORIA ROBLES OSOLLO.

Por su apoyo, colaboración y
realización del presente trabajo.
GRACIAS.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1. Municipio Natural	1
1.2. Municipio Primitivo en Grecia	6
1.3. Municipio en la Antigua Roma	11
1.4. Los Municipios en España	16
1.5. En la Comunidad Indígena el Municipio Primitivo	19
1.6. Municipio Colonial en México	23
1.7. El Municipio en las Constituciones Mexicanas	29
1.7.1. Constitución de Apatzingán	29
1.7.2. Constitución de 1824	30
1.7.3. Constitución Centralista de 1836	31
1.7.4. Bases Orgánicas de 1843	33
1.7.5. Constitución de 1857	34
1.7.6. Constitución de 1917	38

CAPITULO II

LA SITUACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1. El Marco Jurídico del Municipio	42
2.2. Autonomía Municipal	45

2.3. Relaciones entre el Estado y el Municipio	48
2.4. La Reforma de 1983 del Artículo 115 Constitucional	51
2.4.1. Exposición de Motivos	52
2.4.2. Comparativo del Texto Vigente (Despues de la Reforma de 1983) y el Texto Anterior del Artículo 115 Constitucional	57
2.4.3 Reforma de la Fracción I del Artículo 115 Constitucional	64

CAPITULO III

DESAPARICION, SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS

3.1. Desaparición del Ayuntamiento	66
3.2. Causas Graves de Declaración sobre Desaparición de un Ayuntamiento	72
3.3. Suspensión de Ayuntamientos	79
3.4. Causas de Suspensión de Ayuntamientos	83

CAPITULO IV

SUSPENSION Y REVOCACION DEL MANDATO

A MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

4.1. Suspensión de Miembros del Ayuntamiento	97
4.2. Causas de Suspensión a Miembros del Ayuntamiento	99
4.3. Revocación del Mandato a Miembros del Ayuntamiento	109
4.4. Causas de Revocación en el Mandato a Miembros del Ayuntamiento	113
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	124
GLOSARIO	127

INTRODUCCION

Partiendo del principio que el Municipio es la Organización Política-Administrativa, que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación; tenemos que integran la Organización Política tripartita del Estado Mexicano, municipios, estados y federación y respondiendo el Municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato expreso de nuestra Carta Magna en el artículo 115. Conforme a ésta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la Ley Orgánica Municipal, comúnmente así denominada, expedida por la Legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial; debido, seguramente a que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada, la judicial; y la administrativa sólo presenta a los ojos de la comunidad, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los Servicios Públicos; y, es que la doctrina mexicana sólo ve en él una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorio, así tenemos que Gabino Fraga dice: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los Servicios Públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". Andrés Serra Rojas señala: "La forma más característica de la descentralización regional en el derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, es el Municipio". En cambio Moisés Ochoa Campos en una perspectiva más amplia y completa entiende al Municipio como "La forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la Soberanía popular".

El órgano Ejecutivo de gobierno del Municipio es el Ayuntamiento, siempre lo ha sido, desde 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: El Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores y los Síndicos. No se refirió a éstas autoridades la Constitución al entrar en vigor el 10 de mayo de 1917, sino hasta la Reforma que sufrió en 1933. (D.O.F. 29 de abril de 1933). Estas autoridades por mandato Constitucional de elección popular directa y a partir de la reforma Constitucional de 1933, se prohibió su reelección para el periodo inmediato, así lo prevé el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental. Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años, no se previene este lapso en la Constitución, se recoge comúnmente en cada una de las Constituciones de los Estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la Ley Electoral que expide el órgano legislativo de los mismos estados.

En la Constitución de cada Estado, se fijan los requisitos que debe reunirse para ser miembro del Ayuntamiento; así tenemos que de ese ordenamiento y de la Ley Orgánica Municipal, nace la determinación de los jueces municipales, cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del Tribunal Superior del Estado en su caso, por violación a las garantías individuales, a la de los Tribunales Judiciales Federales a través del Juicio de Amparo.

Por otra parte tenemos que integran la competencia del ayuntamiento las atribuciones que fija principalmente el artículo 115 de la Constitución Política de 1917 a 1982, la Constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en el artículo 3o, 36, 41, 73, 117 y 130 del ordenamiento antes invocado, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los Estados.

A partir de la Reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en el D.O.F. del 3 de febrero de 1983, se introduce por primera vez el acotamiento de las materias que pertenecen a los Municipios, se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la Ley que expidiera el Congreso Local del Estado. Los textos que producen el cambio son las fracciones II párrafo segundo y III y que previenen:

***Artículo 115.-.....**

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y Centrales de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad Pública y Tránsito; e

i) Las 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".

Es seguro que muchos de los Servicios Públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la Ley Local, pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquéllos que fija el mandato constitucional federal.

La Reforma de 1983 es el renacimiento del Municipio Libre que idearon los Diputados Constituyentes de Querétaro en 1916-1917 y que ahora empieza su vida real autónoma.

Fue la autonomía económica, el aspecto Municipal que más preocupó al Congreso Constituyente y que originó los más importantes debates acerca de su texto, al artículo 115. Libertad política del Municipio, subrayaron los Diputados Constituyentes.

Sexenio tras sexenio de gobierno federal, la autonomía económica del municipio ha sido tópico de las primeras promesas nacionales. Los empeños políticos sin embargo no han sido suficientes y el municipio ha recibido estímulos, ayudas, participaciones, por designio de la autoridad federal, pero sin conseguir el dominio de sus propias fuentes de ingresos ni las bastantes para su desarrollo social y político independiente: parásita cada vez más de la hacienda pública federal a través del sistema de participación en impuestos federales, regulado, por la Ley de Coordinación Fiscal, la hacienda municipal parece encontrar una suerte distinta en la reforma de 1983 al artículo 115 precitada, que implanta la fuente de recursos propios del municipio. De acuerdo a lo estipulado en esta reforma la hacienda municipal no dependerá más de las contribuciones que discrecionalmente fija la Ley del Estado, ésta última se cernirá a la norma

constitucional citada. El artículo 115 reformado, establece las bases firmes para consolidar auténtica y realmente la autonomía hacendaria del municipio frente a los gobiernos de los Estados y la Federación.

Pero el objetivo es establecer la autonomía de pleno derecho que le corresponde a la comunidad municipal y, al mismo tiempo, introducir las previsiones necesarias para responder a los fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados.

Es necesario que la competencia municipal establecida en la Constitución Federal también se recoja en las Constituciones Locales y de esta manera toda la Legislación Local que se expida sea puesta en práctica.

Sin duda alguna que la reforma municipal despojó a los gobiernos Estatales de importantes atribuciones reduciendo la competencia de éstos a una tercera parte de la acostumbrada. Ante la falta de recursos técnicos, materiales, económicos y experiencia administrativa, la mayoría de los municipios de la República han resultado incapaces de asumir de inmediato su nueva competencia asegurada en la letra Constitucional, en consecuencia, partiendo de esta realidad indiscutible, los gobiernos de los Estados han estado celebrando convenios de coordinación con los municipios a fin de encargarse por delegación de éstos de la administración de los Servicios Públicos, de los recursos hacendarios y de los equipamientos urbanos no susceptibles de su manejo por la autoridad municipal que son la mayoría.

En las nuevas Leyes Orgánicas de los Municipios expedidas por los Congresos de los Estados. Se reconoce la competencia municipal pero también se prevén las bases para la celebración de aquéllos convenios. Los nuevos convenios municipio-gobierno estatal, en que el primero

sacrifica su competencia propia en favor del segundo, son un mecanismo jurídico-político semejante a los convenios Estado-Federación, en que el primero se autodespoja de su competencia original y la Federaliza aplicando la Ley Federal y absteniéndose de expedir su Ley Local.

Este estado de cosas, hace pensar en que la reforma municipal no ha encontrado su cauce natural para el logro de su objetivo fundamental que es la de tener un Municipio Libre, es decir, la intención de estas reformas es la de robustecer y lograr la realidad política mexicana que es la de la Autonomía Municipal.

Así tenemos que en el primer capítulo se habla acerca de las fases históricas del Municipio, es decir, los caracteres que desde la antigüedad se han dado y a su vez han formado a la institución Municipal actual.

En un segundo capítulo, se analiza la Situación del Municipio en México, es decir, su Marco Jurídico, la Autonomía Municipal, las Relaciones entre el Estado y el Municipio, la Reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, así como las distintas reformas al artículo citado.

El tercer capítulo contempla el concepto de Desaparición y Suspensión de Ayuntamientos así como las Causas de Desaparición y Suspensión de Ayuntamientos.

Por último el cuarto capítulo se analizan el concepto de Suspensión y Revocación del Mandato a Miembros del Ayuntamiento, así como las Causas de Suspensión y Revocación del Mandato a Miembros del Ayuntamiento.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1.- Municipio Natural.

Al referirse al concepto de municipio es necesario hablar de su componente el ser humano, primeramente y de manera social. "El cerebro del hombre, de donde parte todo fenómeno de conciencia, es el responsable de que la humanidad tenga Historia. Características fisiológicas en general y particularmente psicológicas, pero además económicas, determinaron la vida de relación entre los seres humanos".¹

Asimismo vemos que el hombre es una unidad tridimensional en la cual sus características biológicas, psicológicas y sociales son inseparables y mutuamente condicionantes en su actuar.

"El hombre desde que nace hasta que muere se encuentra inserto en ese ambiente bio-psíquico y social. Este configura, moldea, limita y posibilita a la persona humana, pero no sólo a ésta en lo individual como ente aislado, sino que todos los miembros de una comunidad se les configura una personalidad bio-psíquica y social. Este aspecto comunitario que es una característica esencial del ser humano, se rige por un fenómeno social básico y fundamental: la convivencia".²

Mencionado lo anterior se puede determinar que el ser humano es un ser social por naturaleza, que

¹ *Ochoa Campos, Moisés. El Municipio (su evolución institucional). pp 17*

² *Sánchez Azcona, Jorge. Normatividad Social. pp 12*

necesita agruparse para sobrevivir y desarrollarse. "Pues sólo agrupado, podía garantizar la satisfacción de otros instintos, como el de conservación y de reproducción. A esto agregamos los elementos de sensación, afección, emoción y sentimiento y ya tenemos al "homo sapiens" formando las primeras agrupaciones y tratando de dominar al medio natural que amenazaba su existencia. Estas agrupaciones, dedicadas a la caza y a la pesca, fueron nómadas y se les ha llamado "hordas". La horda carecía de organización y los hijos le pertenecían en común".³

Referente al proceso que ha tenido el Municipio antes de ser la Institución que se conoce en la actualidad, algunos autores dicen al respecto:

El maestro Adolfo Posada refiere en relación del Municipio, es una ... "Sociedad natural determinada por exigencias reales de la vida humana, que trascienden de las puras relaciones de parentesco o ascendencia común-real o simbólica-; en suma domésticas, como exigencias que se producen merced a la convivencia territorial o espacial" y que "se puede definir como formación natural que constituye unidad distinta de sus miembros-anterior a ellos-, con un proceso propio y -mediante el cual-, con su sistema funcional y su organización se realizan, en su esfera espacial, todos los fines racionales de la vida".⁴

Azcarate nos menciona lo siguiente acerca del Municipio. "No son los Municipios asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias,

³ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 17

⁴ Carta, Sergio Fco. de la. *El Municipio Historia Naturaleza y Gobierno.* pp 58

cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos".³

Asimismo Jorge Jellinek reitera que el cuerpo territorial donde se asienta el Municipio, descansa sobre una base social la cual el Estado no ha creado, y a menudo se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido a cambios experimentados en el mismo, por lo tanto es justa la afirmación de que los Municipios son más antiguos que el Estado. Es más el Municipio es una comunidad natural que esta dotada de personalidad como de individualidad. Así como cada hombre que es un individuo y una persona al mismo tiempo, así como el "yo" del hombre tiene dos polos: un polo "individuo o individualidad" y un poco "persona o personalidad", a su vez todo Municipio tiene una individualidad y una personalidad bien definidas, características peculiares e inconfundibles. En este sentido cada Municipio es un individuo, porque cada ciudad, cada poblado, cada aldea esta definida de un color que le es propio, tan es así que manifiesta una denominación que permite distinguirlo de todos los demás, porque tiene una porción territorial determinada, porque contiene una cantidad mayor o menor de familias y porque está cargado de un sentido específico que en cierto modo penetra y condiciona el modo de ser de quienes han nacido y viven en él.⁴

Ahora bien, habiendo mencionado los procesos por los cuales ha atravesado el individuo para su conformación social y así crear sus agrupaciones sociales, como lo es el Municipio, podemos deducir que se puede entender como Municipio Natural a la situación de hecho que se da desde el

³ Garza, Sergio Fco. de la. *Op. Cit.* pp 58

⁴ Cfr.- Garza, Sergio Fco. de la. *Op. Cit.* pp 59, 60

primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio, la tendencia a Institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio Político.

Asimismo también existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio, la primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano. Y la segunda es la positivista o legalista que asegura que el municipio es producto directo de la Ley, es decir, es una mera creación del Estado, porque éste es el único que tiene poder originario de mando y además es temporalmente anterior.

Ahora el maestro Burgoa, afirma que no hay municipios naturales, ya que sostiene que el municipio implica en esencia una forma jurídico político según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre territorio de un Estado. Los elementos del municipio se equiparan formalmente a los de un Estado. Pues como el mismo Estado tiene territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña y agrega que sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio.⁷

⁷ Cfr.- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional*. pp 875

Ahora ya habiendo mencionado algunas teorías y conceptos acerca del origen del municipio, se puede considerar que en abstracto, el Municipio como el Estado, deben haber llevado un largo proceso de evolución natural en que fueron perfilándose sus características y que al momento en que se da la fusión Estado-Gobierno, aparece inevitablemente la diferenciación de los demás elementos y con ello, la delimitación de áreas de influencia.

1.2.- Municipio Primitivo en Grecia.

Hoy en día se tienen grandes vestigios de la cultura griega, que han quedado grabadas imborrablemente en todos los órdenes del quehacer humano y especialmente en el ámbito que abarcan la Filosofía, la Política y el Arte.

Pero para comprender el "proceso histórico de formación del Municipio es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso".⁵

Así vemos que el patriarcado, fue la primera forma de gobierno y que mientras no degeneró en despotismo, constituyó el germen de las municipalidades, ya que las aldeas en que habitaban las tribus, eran municipios rurales primitivos.

Pero lo que motiva al hombre en sociedad a agruparse es tener un control eficiente de los fenómenos sociales que moldean su existencia y es así que encuentra la forma por la vía de institucionalizar las relaciones en el seno de la comunidad.

Como se aprecia en la religión doméstica, entre los antiguos, dio forma institucional a la familia, que debía tener un altar y un fuego sagrado, el hogar. El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia. Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio el cual,

⁵ Rendon Huerta B, Teresita. *Derecho Municipal*. pp 31

por su carácter religioso, se consideró inviolable. El culto doméstico conservó unida a la familia.

"En su origen, las familias se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, después se agruparon en fratrias, luego en tribus y surgieron las aldeas. Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad".⁹

Como se puede observar, la familia fue la promotora del ensanche de la sociabilidad del hombre y llegó a ser el nervio vital de la ciudad.

"Durante muchos siglos, la ciudad mantuvo celosamente la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las fratrias y de las familias. La mejor síntesis de lo que representaba, la encontramos en estas palabras "La ciudad era una confederación" ".¹⁰

Pero para fundar la ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por ésto se creó la religión de la ciudad, que más tarde fue una verdadera religión municipal.

Así cada ciudad por sus exigencias religiosas, debía ser absolutamente independiente, ya que era necesario que cada ciudad poseyese su código propio, así cada una tenía su religión y de ésta emanaba la Ley. También cada ciudad tenía su propio calendario, su moneda particular y sus pesos

⁹ Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio (su evolución institucional)*. pp 37

¹⁰ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 38

y medidas. Si nos damos cuenta la religión fue esa fuente de transformación de los griegos a grado tal que la religión fue el primer Derecho Constitucional de la humanidad, por esto se constituyó la Ciudad como primera institución socio-política.

La primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal.

Y con esta forma primaria de concebir la autonomía municipal influyó en la evolución de la sociedad antigua y permitió e impulsó la aparición de dos grandes conquistas de las que aún se ufana la humanidad: La ciudadanía y el derecho público.

Tenemos ahora que entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había completa unión, pues por la religión no se podían fusionar. Había situaciones en que la ciudad que sojuzgaba a otra tenía que elegir en destruir la ciudad vencida y convertir sus habitantes en esclavos o dejarle su vida autónoma, no había termino medio.

Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo que aparece en la Historia. A pesar de su falta de constituirse en una sola ciudad, si tenían la conciencia de integrar un solo pueblo desde el punto de vista cultural.¹¹

Solón elaboró y dictó leyes que estuvieran por encima de la voluntad o capricho de los gobernantes

¹¹ Cfr.- Rendon Huerta B, Teresita. *Derecho Municipal*, pp 34

y que dio el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo, y de ocupar magistraturas, el derecho de propiedad, así mismo Clístenes consumó la reforma de Solón y que permitió que se alcanzara al fin una democracia. Cuando el pueblo alcanzó la igualdad, quiso gobernarse por sí mismo y la ciudad alcanzó un desarrollo precoz al aparecer el municipio urbano. Ya en una comunidad con vida democrática no podía faltar el municipio o demos. "Demos es pueblo, comunidad, asociación humana, barrios habitados por el pueblo y también es cosa pública".¹² Y al frente del demos estaba el Demarca elegido en asamblea con funciones de una especie de Alcalde.

Ahora veamos las magistraturas creadas por la democracia:

"10 estrategas, encargado de los asuntos con la guerra y la política; 10 astinomios, cuidaba de la policía; 10 agoranomios responsables de los mercados; 15 sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo; 15 metronomios, encargados de las pesas y medidas; 10 custodios del tesoro; 10 receptores de cuenta, y 11 encargados de ejecutar las sentencias; todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetía en cada tribu y en cada demo o municipio".¹³

¹² Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 46

¹³ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 47

En las funciones anteriormente señaladas de las magistraturas esta lo que casi actualmente asume la administración municipal y a su vez los griegos nos dejan toda esta realidad política, sobre todo a la sociedad, la cual ha persistido a través del tiempo y es el principio de autonomía local, la cual moldearía el destino de la humanidad.

1.3.- Municipio en la Antigua Roma.

Roma es el pueblo que ha tenido mayor trascendencia y que ha influenciado en el desarrollo de la Ciencia del Derecho, tan es así que hoy en día las instituciones jurídicas del mundo provienen de los romanos y algunas prevalecen en forma íntegra y acaso con leves modificaciones. "Por ello al Derecho Romano se le califica, encomiásticamente, como "la propia razón escrita" ".¹⁴

La población de la península italiana se establecía en aldeas, y existían tres pueblos que integraron la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos. Los sabinos y los griegos sostuvieron el comercio desde los antiguos tiempos, así que los sabinos manifestaron la tendencia a la organización patriarcal, esto consiste en que el patriarca era la cabeza de la familia, sacerdote, rey, juez de su casa, ejercía autoridad sobre todos los miembros de la familia. Así los sabinos, latinos y etruscos, fueron los elementos étnicos que forjaron las peculiaridades del municipio Romano.

El régimen patriarcal en Italia es similar al de Grecia. O sea que la constitución de la familia fue regulada por la religión, donde el padre es el sacerdote supremo, también la familia se fue acrecentando por los parientes y clientes, que a su vez se transformó en gens, dirigida religiosa, judicial, militar y socialmente, por el patriarca. También los latinos igual que los griegos creían que en donde se debía instalar la Urbe, debía ser designado el lugar o escogido por la divinidad. Existía diferencia en los conceptos ciudad o civitas y urbe, ya que la ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus y la urbe era el santuario del culto común el lugar de reunión.

¹⁴ Rendon Huerta B, Teresita. *Derecho Municipal*. pp 51

Cabe señalar que la familia era la base de la ciudad, que se dividía en Curias. Los jefes de familia llamados patricios compusieron el gobierno de cada ciudad y fuera de estas se asentaban las poblaciones conquistadas, siendo estos los extranjeros, que vivían en aldeas y se les llamaba plebe, estos tenían la protección de la ciudad pero carecían de derechos civiles, políticos y religiosos.¹⁵

"Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas y de él procede y en él encuentra sus más hondas raíces nuestro moderno régimen municipal".¹⁶

Al rey Servio Tulio se le atribuye la reforma que cambió la antigua división de la ciudad y en las tres tribus primitivas, agregó otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con esto Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad.

Asimismo el derecho iba transformando las instituciones municipales, y a que las primitivas leyes que rigieron a los municipios no habían sido escritas se conservaban por tradición oral y fue en el rey Tarquino el Soberbio quien dispuso que se coleccionaran las ordenanzas municipales, cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un Código que fue designado con el nombre de papyriano, el cual se dividía en dos partes, una correspondía a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público. Así tenemos que el derecho municipal escrito surge en Roma en el siglo VI A de C.¹⁷

¹⁵ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio (Su evolución institucional)*. pp 49, 50

¹⁶ Garza, Sergio Fco. de la. *Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*. pp 11

¹⁷ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 52

Ahora en relación al origen de los Ayuntamientos, se menciona que "se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la Antigua Roma".¹⁸ Y a raíz de esta lucha surge la institución del Tribunado al parecer el antecedente más claro del gobierno municipal, así aparecen los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después los ediles curules, que eran los encargados de la policía de la ciudad.

Estos nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban al entrar en el ejercicio de sus cargos, edictos, en los que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentasen durante sus funciones. Asimismo lo relacionado con la jurisdicción civil recayó en los pretores y en la administrativa y de la policía en los ediles curules. Ahora los edictos de los ediles al respecto el maestro Ochoa Campos dice "que fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora las entendemos".¹⁹

Otro aspecto de Roma en relación con la municipalidad es que fue un tratamiento dado a ciertas ciudades, sometidas por conquista, aunque claro que estaban bajo subordinación conservaban una autonomía más o menos amplia. Así los municipia foederata o ciudades libres que se adherían a Roma a través de la celebración de un pacto, conservaban su organización Política y Administrativa independiente, pero debían ayudar con un ejército auxiliar propio, ya que sus habitantes no tenían que servir en el ejército romano, tampoco podían celebrar pactos internacionales pero si conservaban sus propiedades libres de impuestos, y si eran de las llamadas *inmunae*, podían acuñar moneda.

¹⁸ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 57

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 59

Los municipia coeritas o ciudades estipendiarias, estas conservaban su derecho propio y sus tierras, además sus habitantes gozaban de libertad personal y de sus propiedades, también gozaban del jus conubii o del jus commercii o de ambos, pero tenían que pagar un canon vectigalis y un tributum o estipendium.²⁰

Asimismo al respecto Mommsen dice "tantas y tan variadas formas revistió la autonomía municipal administrativa de las comunidades del Estado Romano, en las diferentes épocas de la historia del mismo y según las distintas localidades, que se hace imposible presentar un cuadro en cierto modo completo de todas ellas".²¹

La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es que la fuerza del poder romano aumento incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; y que su gran época se cimiento en el sistema de autogobierno cívico que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo empieza a dominar la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.

Para algunos autores los romanos calificaron sus Municipios en cuatro clases: Municipios con derecho completo; Municipios con solo parte de derechos; Municipios con derecho a conservar su legislación, y Municipios que adoptaron la legislación de Roma.

²⁰ Cfr.- Garza, *Sergio Fco. de la. Op. Cit.* pp 11

²¹ Garza, *Sergio Fco. de la. Op. Cit.* pp 11

Asimismo sus elementos del municipio romano son: Un Territorio, El Pueblo que se manifestaba en la Asamblea General y la Curia, cuerpo deliberante con sus magistraturas. Y dichas magistraturas funcionaban o estaban constituidas por:

Los "diunviros", órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas; Los ediles, con funciones de policía en general para cuidar la seguridad, la higiene y las costumbres; El "curator", este funcionario se encargaba de los intereses fiscales, y El "defensor civitatis", se encargaba de la supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.

En cuanto a las características del municipio romano se mencionan:

La de ser esencialmente urbano; y La de poseer doble personalidad:

a).- Pública; y b).- Persona jurídica;

La de ser democrático, y La de ser autónomo.²²

²² Cfr. - Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 64

1.4.- Los Municipios en España.

En España las ciudades y pueblos se desarrollaron de forma aislada unos de otros, estaban organizados al sistema patriarcal. España también fue asediada por Roma, hasta que por fin quedó bajo la dominación romana y sufrió en todos los órdenes de su vida, públicos y privados la influencia de esta, de tal manera que aparece el municipio romano trasplantado a suelo español y sus ciudades quedaron organizadas como estipendiarias la mayoría y pocas como confederadas.

Cuando cae el Imperio Romano España sufre la invasión de los visigodos, pero el municipio conservó la organización y la autonomía de que gozaba con los romanos, pero a su vez los visigodos implantan dos nuevas instituciones municipales: "El placitum que era la reunión judicial de los hombres libres. Y el conventus publicus vicinorum fue una asamblea integrada en igual forma que el placitum, es decir, por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales, tales como huida de siervos, deslinde y amojonamiento".²³ Y también presenciaba la ejecución de las penas.

Después cae sobre España otra invasión la de los árabes y también con ellos cae el reino visigodo. Los árabes dominan España y se la reparten en pequeños emiratos en que dividen la parte ocupada de la península, dentro de esta dominación se introduce en el siglo X una institución llamada el califato de Córdoba que unifica la administración de las ciudades y de los pueblos, gobernadas por agentes de los Califas denominados Cáfdes o Alcaldís (Alcaldes).

²³ *Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. pp 78*

Pero la tarea de la reconquista, que se realizó a través de larga y sangrienta lucha, fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe. Lo cierto es que las poblaciones durante la Reconquista, época en que comenzarán a florecer las libertades municipales, tuvieron distintos orígenes. Así los reyes establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos, con la finalidad de que sirvieran de dique a los ataques árabes, los reyes les concedieron franquicias y privilegios a los moradores, que constituyeron el fuero municipal, es decir, la ley que consagra los derechos de cada localidad.

Así el municipio logró un lento pero seguro avance en el proceso de la reconquista. En su organización fue básica la institución del concilium o asamblea judicial, de este nació el Concejo Municipal y cada Concejo Municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados.²⁴

Existían dos clases de concejos uno en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios, el otro concejo estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto y el segundo Concejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento.

Pero la época de florecimiento de las libertades municipales no duró mucho. En efecto, expiró el 23 de abril de 1521, día en que se inició en España el régimen absoluto. Carlos V reprimirá la vida

²⁴ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 79

municipal española, resolverá el dilema Estado-Municipio en favor del primero, ante la negativa de los comuneros de Castilla a someterse al dictado del autócrata, se desarrolla la famosa batalla de Villalar, donde triunfa el emperador y ordena el ahorcamiento de Juan Bravo, Francisco Maldonado y Juan Padilla. La batalla de Villalar marca el descalabro mayor de esta organización, los comuneros defendían sus derechos, exigían previa conformidad en la exigencia de pago de tributos, proclamaban el derecho a autogobernarse. El municipio que cae abatido en Villalar no entraña únicamente la derrota de los comuneros o el recuerdo de Bravo, Maldonado, de Padilla sino también significa la destrucción de el principio de soberanía popular del derecho que el pueblo tiene de autoestructurarse y autogobernarse.

"A partir de entonces el municipio español empezó a sufrir una indeclinable y creciente centralización, y el poder central acreditó ante cada uno de ellos a sus representantes. Tales funcionarios fueron los Gobernadores, los Corregidores y los Alcaldes Mayores, quienes salieron a tomar posesión de las áreas locales a nombre de la autoridad nacional".²⁵

La centralización en España no tuvo ya freno, precisamente, cuando una nueva esperanza en América hacía más necesaria la fuerza capilar en el viejo tronco.

Los constituyentes de Cádiz tuvieron como guía la restauración del sistema vigente en los municipios de la edad media castellana, pero quedó inserto el municipio en la Constitución de Cádiz de 1812, como una institución subordinada y el sistema administrativo comunal se inaugura como contenido y subordinado en el Estado, en la Nación "sola y única".

²⁵ Garza, Sergio Fco. de la. *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, pp 20

1.3.- En la Comunidad Indígena el Municipio Primitivo.

Esta etapa se puede decir que comienza con el calpulli azteca y termina con la llegada de los españoles a costas mexicanas. La organización social imperante antes de la conquista, se observa que es igual a los mismos moldes, que en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, claro que aquí se tienen características de detalle a todas luces particulares.

Nuestra organización social y política descansaba en el clan y la tribu. "Como señala Gonzalo Aguirre Beltrán; el llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus".²⁶

Se puede afirmar que el grado superior de organización social, lo constituía la tribu. A grado tal que llegaron a integrar, verdaderos Estados tribales.

Ahora bien la presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, los mayas y en lo general entre diversas uniones étnicas, se confirma la existencia de una institución denominada el Calpulli. Así vemos que el calpulli es la forma anterior y más remota que podemos encontrar en relación con el municipio dentro de la historia de nuestro país.²⁷

Algunos cronistas dicen acerca del calpulli que era un barrio de gente conocida o linaje antiguo.

²⁶ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. pp 31

²⁷ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 31, 32

Asimismo el calpulli era el lugar ocupado por un linaje o por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, y que su antepasado divino era el mismo, y por lo mismo cada calpulli tenía su dios particular, un nombre y una insignia particular y un gobierno particular con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza. Sociológicamente el calpulli constituyó la convivencia y de manera administrativa la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción.

En el calpulli la alianza de familias determinó una forma de gobierno; la del concejo que es la expresión del poder social, emanado de la alianza de familias emparentadas. Dicho concejo se integraba por los jefes de familias los cuales eran ancianos, tenían facultades ejecutivas, eran designados por elección. La práctica electiva demuestra la existencia del sistema democrático, pero es significativo que lo indica en forma embrionaria.²⁸

Entre los funcionarios del calpulli se encontraban los siguientes: el "teachcauh" o pariente mayor, en el recaía la administración, en forma parecida a como la ejercen los alcaldes. Administraban el régimen comunal agrario, el producto de sus tierras, el trabajo de los miembros del calpulli, cuidaban de la conservación del orden y de la impartición de justicia, del culto a sus dioses y antepasados. Otro funcionario es el "tecuhtli", señor o abuelo, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que se heredase su investidura. Era el jefe militar del calpulli, cuidaba del adiestramiento de los jóvenes, capitaneaba a sus tropas en las batallas y en él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra "la sagrada insignia del linaje". Otros

²⁸ Cfr.- Ochoa Campos, *Moisés. Op. Cit.* pp 33

funcionarios son los "tequitlatos", encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal, los "calpizques", recaudadores del tributo, los "tlayacanques" cuadrilleros, los "sacerdotes y médicos hechiceros", se encargaban de la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

También había otros funcionarios de menor jerarquía que eran los "tlacuilos", escribanos o pintores jeroglíficos y los "topiles", que ejercían oficios de gendarmería.

Es característico en los funcionarios del calpulli, que el encargo era de toda la vida, la deposición de su encargo, por el concejo se da cuando daban motivo grave para ello, su designación es de carácter electivo, la restitución electiva, que solo consideraba a los indios cabeza, a los jefes de familia o ancianos del linaje.²⁹

Pero el sitio que finalmente fue el asiento de la cultura Azteca es la gran Tenochtitlan (actual ciudad de México), y "Tenochtitlan fue el asiento de los poderes confederados que formaban México, Tlacopan y Texcoco. Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecutli o Hueytlatoani-supremo señor- y en cierto grado, por el Tlatocan o Consejo de la nobleza".³⁰ Tenochtitlan estaba organizada en barrios y a su vez éstos en calpullis que formaban los grupos emparentados y que tenían tierras en común, también se presentó la coexistencia o superposición de autoridades locales y centrales.

²⁹ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 35

³⁰ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 41

Con lo anteriormente descrito se puede afirmar que, en el estado de organización social de los pueblos indígenas, cuyos núcleos de población más importantes tenían la forma de vida sedentaria, era el municipio de carácter agrario, claro esto en un grado mayor de evolución comparada con otros tipos de comunidad que también están fincados en los lazos tribales.

Así era el estado de organización que guardaba el México indígena antes de la llegada de los españoles a costas mexicanas.

1.6.- Municipio Colonial en México.

Magistralmente toda la obra de la colonización de América se hizo a través de la institución municipal.

Claro que es importante mencionar al respecto que el motivo real de la instalación del primer Cabildo establecido en estas tierras, no era la de poblar, ni ningún espíritu jurídico sino que surge por una trama de intrigas suscitada entre el Gobernador de Cuba Diego de Velázquez y Don Hernán Cortés, ya que el primero confirió a Don Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla Española, invocó como primer poderante al rey de España. Ya en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Y así por esas circunstancias nada propicias, el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antonio y se lanzó a la aventura. Mientras tanto el gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con las indicaciones de destituir a Cortés por la fuerza. Enterado de esto, Cortés ideó sus planes y encuentra la solución en un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda injerencia del gobernador Velázquez. Y es así como Don Hernán Cortés, fundó el primer Municipio y Cabildo en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Ya creada la autoridad de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés es nombrado, a su vez,

Justicia Mayor y Capitán General. En esta forma se independiza Cortés de Velázquez, quedando eximido de la obligación de cumplir sus ordenes y legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista.³¹

"Así nació, de manera formal, el primer ayuntamiento de la América Continental, en un acto legalista de Cortés, apoyado en la "unánime" voluntad de sus acompañantes".³²

Tras largo sitio de setenta y cinco días cae ante los conquistadores la ciudad de México (Tenochtitlan), el día 13 de agosto de 1521. Entonces Cortés instaló el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacan.

Por consecuencia lógica de la conquista y durante los años de la colonia, la organización social y política existente entre los aztecas, se vio modificada paulatinamente, desapareciendo poco a poco los calpullis y ocupando su lugar los llamados cabildos de indígenas. Los cuales se diferenciaban de los municipios españoles, que a su vez quedaban fuera de los muros, es decir, fuera de la traza española, que consistía en señalar calles y manzanas, las cuales eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos, los indios se retraían en sus comunidades padeciendo la tiranía de sus caciques ya que empleaban todo el rigor para recaudar las contribuciones y también todo tipo de abusos y crueldades de los conquistadores.

³¹ Cfr.- *Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pp 95*

³² *Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. pp 94*

Acerca de las realizaciones legislativas en materia de organización municipal se encuentran los documentos más antiguos que son las Ordenanzas de Cortés, desde 1524 a 1573. Las siguientes son algunas de sus disposiciones entre otras:

Todo vecino español tenía la obligación de prestar el servicio militar graduando las armas que debía de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento. Los dueños de repartimiento la obligación de difundir entre los indios la religión católica y además debían mandarlos a los monasterios a ser educados y alimentados. Además tenían que residir ocho años en el país, si no lo hacían perderían todo lo adquirido y ganado aquí.

También en cada villa tendría que haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y escribano. A su vez los nombramientos se tenían que hacer el primero de enero de cada año.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo, cuando no estuviese Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía voz y voto y además tenía el derecho de concurrir al cabildo.

El sistema se perfeccionó con las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, que fueron dictadas por Felipe II en 1573, que rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y se extendieron los concejos municipales entre españoles, criollos e indígenas.³³ Estas son algunas de sus disposiciones entre otras:

³³ Cfr. - Ochoa Campos, *Muisés. Op. Cit.* pp 109

Prohibición, bajo pena de muerte, de emprender descubrimientos sin licencia del rey o de quien tuviere facultad para ello.

Se observa que en estas ordenanzas se realiza la reglamentación de las licencias que debían expedirse para así poder dentro de lo posible tener un conocimiento real de las regiones que se incorporaban al dominio de la corona española, también se reglamentan las relaciones de propiedad con los naturales. Otro aspecto de estas ordenanzas era ya no mantener el signo de la conquista, puesto que estaban ya firmadas las bases jurídicas de la dominación española.

También se da la institución del adelantado, siendo este un recurso propio de la época colonizadora, que tenía la finalidad de hacer surgir nuevos centros de población sujetos a la corona española.

El Municipio Colonial desde su inicio se vio seriamente afectado por las excesivas medidas de carácter centralizador ya que en el papel no existió la democracia y asimismo los hechos demostraban el poco respeto que se tenía a los vecinos de estas comunidades, dado que lo más frecuente era que los cargos concejiles se otorgaran por móviles económicos. Como demostración de lo anterior se da a través de una disposición de Felipe II, en el año de 1720 de fecha 30 de junio "en la que ordena que en todas las ciudades, villas y lugares españoles no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma-herencia del cargo-y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándose en su justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles;

y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga".³⁴

Esta determinación de la subasta pública de los cargos propició que estos cayeran en manos de familias acaudaladas, formándose verdaderas oligarquías. Esta situación se tradujo en una absoluta violación al régimen democrático de los municipios, siendo estos más que el nombre de una división territorial y administrativa; nunca fue una entidad política como la de España.

En cuanto a los funcionarios en lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes Ordinarios, un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Sindico.

Los cabildos en México en alguna medida adoptaron los usos y costumbres de los cabildos de España, sin embargo es indispensable reconocer que los municipios de la colonia no siguieran sus propias prácticas y costumbres, prueba de ello es el surgimiento de auténticos municipios castizos. Otro hecho importante que dio un carácter castizo al municipio urbano, fue la decisiva influencia de los criollos en los ayuntamientos, que con el transcurso del tiempo se fue apoderando de los puestos municipales y empezó a promulgarse en contra de la concentración del poder y de la riqueza en manos de los peninsulares. Rolland comenta que "fue el ayuntamiento en donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política".³⁵

³⁴ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. pp 378

³⁵ Ochoa Campos, Muisés. *Op. Cit.* pp 189

Así los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. En México, la Revolución Francesa, se reflejó en el orden municipal inyectando razones al movimiento precursor de la independencia, que enarbolará la bandera de la soberanía popular con la actitud asumida por el Ayuntamiento de la capital en 1808.

El Ayuntamiento de México en 1808 cierra prácticamente la etapa colonial.

Ahora bien el constituyente de la isla de León o Cádiz, cumple su objetivo y promulga la Constitución de Cádiz en marzo de 1812. En ella se dedica su Título VI a la regulación del Gobierno Interior de las Provincias y a los Ayuntamientos, el principal efecto de la Ley Gaditana, corresponde a declarar institución política al Municipio, puntualizando período de duración del ejercicio que lo señala en un año, prohibiendo la inmediata reelección, admitiendo que pueden volver a ser electos transcurridos 2 ejercicios, es decir, 2 años, indica también impedimentos para ejercer los cargos edilicios, señala que no pueden acceder a estos quienes sean empleados del Rey, precisa el conjunto de atribuciones de los municipios, el conjunto de requisitos para integración de municipios y asimismo a declarar la conclusión de los Oficios Perpetuos o Vitalicios producto de subasta o de remate que la Corona Española realizó durante 300 años.

Esta constitución sentó las bases para algunas de las características del municipio mexicano.

1.7.- El Municipio en las Constituciones Mexicanas.

1.7.1.- Constitución de Apatzingán.

Acertadamente el maestro Sayeg Helú dice con respecto a esta obra:

"Fuentes próximas de la Constitución de 1814 fueron, sin duda, de manera muy principal, los "Elementos" de Rayón y los "Sentimientos" de Morelos".³⁶

A esta Constitución se le conoce como el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, que trató de conservar la situación de cosas imperantes en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen".³⁷

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sí tiene alguna importancia para el estudio del régimen municipal al establecer que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando con mayor bien la seguridad de los ciudadanos.

³⁶ Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. pp 119

³⁷ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 229

Como se puede observar, en este Decreto en referencia no se aporta ninguna innovación en materia municipal.

1.7.2.- Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, obra del Congreso General Constituyente, establece la adopción del federalismo y en su artículo 4o, señalando: La nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de república, representativa, popular y federal.

El Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habrían de fijar la organización política y administrativa del país, asimismo la existencia de libertad en los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

De tal manera que no se contó en este ordenamiento con una disposición en materia municipal y esta omisión que se hace del municipio, trajo por resultado que se relegara por completo a éste, a grado tal de dejarlo sin una existencia jurídica, más no de hecho, por lo que las entidades integrantes de la república, se vieron en la necesidad de llevar a cabo su regulación y organización, tomando como base a la Constitución Gaditana, bajo el título casi integral de Régimen Interior de los Pueblos.

Debido a que cada uno de los estados, tenía, pues, con arreglo a este documento fundamental que

nos ocupa, su propio gobierno; pero por la forma misma en que apareció entre nosotros el federalismo, es decir el sistema federal, se ha tratado de explicar que se considera como material del régimen interior de los estados la regulación del modo en que habían de operar los municipios.³⁰

1.7.3.- Constitución Centralista de 1836.

El Centralismo, fue tomando forma de acuerdo con las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, dando así la centralización de la administración en el país.

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de tipo centralista, es la sexta ley constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que se ocupó de manera constitucional a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, así como en los puertos donde la población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. Los Gobernadores y juntas departamentales fijarían el número de alcaldes, regidores y síndicos sin exceder de 6, 12 y 2 respectivamente.

A través de los artículos 22 al 26 de esta sexta ley, se contempla el régimen municipal. Artículo 22 establece la composición de los ayuntamientos según el número de población. Artículo 23 establece la forma de elección de Alcaldes, Regidores, Síndicos, la cual será de manera popular. Artículo 24 establece los requisitos para ser miembro del ayuntamiento. Artículo 25 establece las

³⁰ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 229

funciones del ayuntamiento como son policía, salubridad, obras y servicios públicos y Artículo 26 establece las funciones de los alcaldes, entre otras, las siguientes: el oficio de conciliadores, velar por la tranquilidad y el orden público.³⁹

Seguendo con los lineamientos jurídicos de los ayuntamientos estos, fueron reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837.

Pero a pesar de estas características que tenía el municipio, no se le puede considerar como autónomo, esto en virtud de que los alcaldes tenían funcionarios intermedios, los cuales son los subprefectos y prefectos, con funciones políticas, policíacas y administrativas. "A su vez el Prefecto, que duraba cuatro años y podía ser reelegido en su encargo al frente del gobierno del Distrito era nombrado por el gobernador de acuerdo con el gobierno general; y el Subprefecto, a su vez, era nombrado por el prefecto de acuerdo con el gobernador, duraba dos años en su encargo y podía ser reelegido".⁴⁰

Obviamente con la existencia de esos funcionarios intermedios trae como consecuencia la dependencia directa del municipio al gobierno central.

³⁹ Cfr.- *Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pp 237*

⁴⁰ *Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. pp 192*

1.7.4.- Bases Orgánicas de 1843.

Para la realización de este documento se instaló una Junta Nacional Legislativa convocada por Santa Anna en el año de 1843, en donde se le da al país una nueva constitución centralista de nombre Bases de Organización Política de la República Mexicana. En relación con los municipios no hay gran trascendencia en virtud que el gobierno central lo es todo, es decir, se acentúa más la dependencia de los ayuntamientos, apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal. El artículo 4o de estas Bases se ocupa del régimen municipal, donde establece que el territorio de la República se dividirá en Departamentos a su vez estos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los Departamentos se regían por Gobernadores nombrados por el Presidente de la República, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sean los Prefectos, los Partidos por los Subprefectos y las municipalidades por sus respectivos ayuntamientos.⁴¹

Posteriormente en el año de 1847 se restablece el federalismo, y por Decreto se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 con carácter provisional. Emanado del Plan de la Ciudadela el 4 de agosto de 1846. Los Estados sustituyeron a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas.

La segunda República Federal cae bajo la forma de gobierno personal de Santa Anna, que como consecuencia reimplantó las Bases Orgánicas de la última República Centralista.

⁴¹ Cfr.- *Centro Nacional de Estudios Municipales. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros.* pp 67

Por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período.

La lucha por México se centraba entre dos bandos o tendencias. Una de estas tendencias, la centralista era auspiciada por los conservadores que querían ayuntamientos no electivos. La otra tendencia de carácter federalista, era auspiciada por los liberales que deseaban ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado, integrado por estados libres y soberanos.⁴²

Es conveniente resaltar que llama la atención de que en uno u otro caso, se reconocía por igual a la institución de las prefecturas como punto aceptable.

1.7.5.- Constitución de 1857.

Es conveniente mencionar que la Reforma constituye uno de los grandes acontecimientos históricos de México, dado que se transforman sus estructuras sociales, económicas, jurídicas, políticas, culturales y morales, y contribuido de manera directa y decisiva a integrar la moderna fisonomía del Estado Mexicano. "La Reforma se orientó básicamente a quebrantar el poder eclesiástico que destacaba sobre el gobierno civil desde la Colonia".⁴³

Así que el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas. "Esta ley tan sólo pretendía poner en movimiento

⁴² Cfr.- *Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. pp 67*

⁴³ *Lemus García, Raul. Derecho Agrario Mexicano. pp 147*

las enormes riquezas que por tanto tiempo habían permanecido estancadas".⁴⁴

La desamortización incluía a los bienes de todas las manos muertas, entre estas la de los municipios y comunidades indígenas. Asimismo se excluían de desamortización los bienes destinados exclusivamente a servicio público. A esta ley se le conoce como la Ley de Lerdo y su contenido fue incorporado a la Constitución de 1857 en su artículo 27.⁴⁵

Pero en este artículo se modificó la frase que aludía a la posibilidad de los ayuntamientos de ser propietarios, pues se ordenaba que sólo los edificios destinados inmediatamente al servicio u objeto de la institución podrían pertenecer a los ayuntamientos.

La Constitución de 1857 que precisó la organización del país y la instituyó como República, Representativa, Democrática y Federal, no contempló el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y Territorios. Asimismo el artículo 41 señalaba que el pueblo ejercería su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados para lo que tocaba a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las locales de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es importante hacer notar que no se hacía mención expresa de la institución de los municipios,

⁴⁴ Sayeg Helú, Jorge. *Op. Cit.* pp 261

⁴⁵ Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Op. Cit.* pp 68

aunque sí se le otorgaban facultades a los estados para organizar todo lo relacionado a su régimen interior, de conformidad con la propia constitución.

Sin embargo se hacen menciones del municipio en forma indirecta y se señalan en el artículo 31 fracción XX, se establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Otro artículo el 36, establecía como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste. Artículo 72 en este se expresan las facultades con las cuales se encontraba investido el Congreso de la Unión, entre ellas, la de realizar aquellas actividades tendientes al arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por bases el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus gastos.⁴⁶

Por lo que se nota que la organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificaciones sustanciales, sino que se establece una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un Prefecto en calidad de Presidente nato de su respectivo ayuntamiento y con atribuciones de Jefe de Policía. Estas facultades con el tiempo se convirtió en un instrumento odioso de centralismo político, las Prefecturas no modernizaron, como se esperaba, a la administración municipal. En el período, corto por cierto, del Imperio de Maximiliano, a las prefecturas se les añadió el título de Imperiales. Por el Estatuto Provisional del

⁴⁶ Cfr.- *Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit.* pp 69

Imperio.⁴⁷ A su vez el territorio del país, por cierto no todo bajo el régimen usurpador, quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

La Reforma y el Imperio, no dejaron de servirse del régimen de las Prefecturas.

México buscaba integrarse en un Estado-Nación para lo cual era necesario abatir regionalismos, aunque hubiese que pasar sobre las libertades municipales. El principio liberal, tan caro al propio liberalismo de "dejar hacer, dejar pasar" y el concepto federalista de libertad de los estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre su régimen interior.

Una vez más el municipio no se desarrolló como se esperaba, la autoridad municipal era completamente inútil, dado esto porque los ayuntamientos estaban sometidos a los jefes políticos y el de la capital al gobernador del Distrito Federal. Es tan completa esta subordinación porque en rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos y éstos pueden en todos los casos deshacer cuanto hacen los ayuntamientos.⁴⁸

⁴⁷ Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Op. Cit.* pp 69

⁴⁸ Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Op. Cit.* pp 70

1.7.6.- Constitución de 1917.

Es conveniente mencionar que una de las "épocas más controvertidas de nuestra historia ha sido sin duda, el porfirismo".⁴⁹ Aunque la mayoría de los historiadores parecen no ponerse de acuerdo, dado que para algunos resulta, si no la más oscura, una de las más negras en la historia de México, y para otros la consideran la más luminosa.

Pero aquí se demuestra una vez más la centralización del poder y la no existencia de la autonomía municipal, dado que el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Bajo el porfirismo existía el régimen de las jefaturas políticas. Los vicios de esta institución fueron comunes como suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal. El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Incluso los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, dándose insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, asimismo se dio en el Programa del Partido Democrático en 1909, como en el

⁴⁹ *Sneyg Held, Jorge. Op. Cit. pp 400*

Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social este fue proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en forma indirecta en otros documentos políticos de la época.

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; este nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes, y obedeciendo tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas. El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio libre constituía la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.⁵⁰

El texto del proyecto decía lo siguiente: Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

⁵⁰ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 310

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio y los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

El tema del municipio libre fue uno de los que suscitó las discusiones más enconadas y emotivas de los constituyentes. El aspecto toral es de suponerse, se centró en la fracción II del artículo 115 que es el relativo a la administración de la hacienda, es decir, los constituyentes advirtieron que la médula era el aspecto financiero, y no estaban equivocados.

Ciertamente en los debates que se llevaron a cabo se suscitaron diversas opiniones al respecto de la economía municipal a grado tal que se desbordaron las pasiones entre los constituyentes al defender distintas posturas. Pero este asunto tan importante y delicado lo decidió el cansancio. En

la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115. Y alguien propuso que se tomara como base para la discusión el Proyecto del diputado Gerzayn Ugarte, quien propuso una solución que se aprobó por 88 votos contra 62, ante el cansancio de la Asamblea ya que eran las 3:30 horas de la madrugada del 30 de enero de 1917, que quedó en los siguientes términos: "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".⁵¹

Formula que poco decía y nada precisaba respecto de la autonomía financiera de los municipios, y que estuvo vigente 66 años. En esa forma, a pesar de la voluntad del Congreso Constituyente, se condenó al municipio a vivir raquíticamente en lo económico.

Cabe hacer el comentario que lo conveniente hubiera sido suspender la Asamblea para continuarla al día siguiente, como se hizo en múltiples ocasiones y con asuntos de menor importancia. Ya que en la forma en que se realizó dicha votación no fue la idónea y el sueño de los constituyentes del principio de la libertad municipal no se diera en la forma concebida y en vez de beneficiar al municipio, lo perjudicó.

⁵¹ *Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. pp 893*

CAPITULO II

LA SITUACION DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1.- El Marco Jurídico del Municipio.

Es conveniente mencionar que cuando se legitima un orden jurídico, también se está legitimando al poder que lo ampara, y éste a su vez se debe someter al orden jurídico. Y es a través del derecho como orden, u orden jurídico, que es un sistema de normas jurídicas, que le da su forma, la organiza, le da permanencia y le señala su finalidad.

Asimismo hay un principio general, que puede expresarse inmediatamente: un conjunto de normas, de cualquier especie que sean, forman un orden y pueden ser consideradas como una unidad, si la validez de todas ellas puede ser referida a una norma específica, si existe una norma de la cual depende la validez de todas las demás normas. Esta norma única de la que depende la validez de todas las demás normas, recibe el nombre de "norma fundamental".

Kelsen dice al respecto: "Una pluralidad de normas forma una unidad, un sistema, un orden, cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez. En cuanto fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden. Y el que una norma pertenezca a un orden determinado deriva sólo del hecho de que su validez pueda ser referida a la norma fundamental que constituye a ese orden".¹

¹ Kelsen, *Hans. La Teoría Pura del Derecho*, pp 94

De lo anteriormente mencionado puede desprenderse la afirmación de que el criterio que constituye al concepto de orden, proporciona igualmente el criterio de pertenencia de una norma a un orden normativo. Si una norma está en calidad de norma dependiente con otra norma, dentro de una relación de fundamentación, es claro que dicha norma dependiente formará parte integrante del orden constituido por la norma de la cual depende su validez.

Los órdenes jurídicos modernos nacionales tienen una Constitución, legislada o consuetudinaria, como norma superior positiva de todas las demás normas positivas del orden jurídico. Esta Constitución establece los procesos de creación fundamentales de las normas inferiores, ya sean generales o individuales, según la importancia política de cada una de ellas. La legislación o proceso legislativo constituye un contenido normativo notoriamente importante.

En otro orden de ideas la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos, es decir, los fines que cada Estado específico persigue en el ámbito socio-económico, cultural y humano del pueblo o nación.

Así que por lo que se ha mencionado al respecto de la Norma Fundamental o Constitución, también se desprende que la estructura de la legislación que va a regular la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes emana o tiene origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

Por lo que es de notarse que la propia Constitución, dentro del ámbito de respeto irrestricto de la soberanía de los estados, los faculta a que a través de sus legislaturas locales incorporen en sus Constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que van a regular la vida y desarrollo de sus municipios, tomando en consideración las características particulares de estos, como son las etnográficas, geográficas, demográficas, sociales, económicas y políticas propias de cada Estado y de sus municipios que la integran. Por lo que a partir de este origen, el marco jurídico general del municipio esta integrado de la siguiente forma:

A nivel Federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

A nivel Estatal, por las constituciones de cada Entidad Federativa, así como también por diversas leyes y reglamentos.

Y por último a nivel Municipal, por el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expide cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.²

² Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. pp 181

2.2.- Autonomía Municipal

Antes de tratar lo concerniente a la autonomía municipal, es conveniente determinar lo que se entiende por autonomía y al respecto podemos citar que es "la potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permita - cuando la tienen - la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos".³

También al respecto se manifiesta que para la forma continental de la autonomía, la idea democrática es el elemento decisivo, esto porque no es posible administrar una comunidad local por funcionarios designados por el poder central, sino que deben ser administrados por corporaciones elegidas por la misma comunidad local; tal es el sentido que va implicado de modo fundamental en la idea de la autonomía.

Ahora bien el Estado, en gran número de casos, se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, encomendando la ejecución de ésta a cargo de una corporación autónoma. "Esta ejecución recibe el nombre de autonomía, y sus titulares reciben el nombre de cuerpos autónomos. Su representante característico es el municipio".⁴

³ Centro Nacional de Estudios Municipales. *La Reforma Municipal*. pp 102

⁴ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. pp 240

En términos generales la autonomía es concebida como la facultad de darse leyes a sí mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, es decir, de gobernarse a sí mismo con independencia de otros gobiernos.

El concepto autonomía esta emparentado con el de soberanía, pero no se confunden entre si, ya que la autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el Estado-miembro o entidad federativa.

En cambio la soberanía, es la potestad suprema, dentro del Estado de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, pues, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad, no cabe la idea de que una porción del Estado o entidad descentralizada puede llamarse "soberana", si no es en un sentido translativo o analógico. La soberanía, por otra parte, es esencialmente interno, dentro de cada Estado.

"En nuestro régimen federal, el pueblo es la fuente del poder público y lo afirma en el Estado en forma de soberanía y en el municipio, por autonomía".⁵

El tema de la autonomía municipal parte desde el origen mismo del municipio y particularmente en la concepción que a éste se le dió en el Constituyente de Querétaro, que fue el primero que elevó

⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento*. pp 138

a este órgano de gobierno, a la normatividad constitucional. Y al establecerse en la Constitución un artículo relativo al municipio, sin duda esto fue con la idea de situarlo como un elemento fundamental del Estado mexicano, conjuntamente con la regulación de los otros dos órdenes de gobierno. Por otra parte, la autonomía política, independencia o libertad de los municipios es establecida esencialmente para hacer frente a los poderes de los estados y no tanto que se entienda con relación al Gobierno Federal.

Asimismo el municipio concebido por una sólida base jurídica constitucional es un ente autónomo, es el primer nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, y también no existen autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado. Por lo que dentro del Estado Federal hay autonomía de competencias para el municipio.

Otro aspecto de la autonomía municipal, es enfocada por medio de la autonomía administrativa, que consiste en que los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los Estados, es decir, cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal.

Con lo que se ha expuesto, se determina que el municipio es un nivel de gobierno con poderes autónomos, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente un nivel de gobierno. Por lo tanto existen tres entes que son: Federación, Entidades Federativas y Municipios, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.

2.3.- Relaciones entre el Estado y el Municipio.

Cabe mencionarse que dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial.

Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario". Al respecto el maestro Burgoa dice "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho".⁶

En otro orden de ideas, existen dos principales tipos de formas estatales, las cuales son el Estado Central o Unitario y el Estado Federal.

El Estado Central presenta como características una única Constitución, un único Orden Jurídico y un único Sistema Fiscal.

El Estado Federal concretamente el de México, tiene los siguientes principios rectores:

⁶ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. pp 399

Doble ejercicio de soberanía;

Existencia de dos Constituciones;

Distribución de competencias;

Distribución equitativa de fuentes de ingreso;

Intervención de las entidades federativas en el proceso de revisión constitucional;

Participación de entidades federativas en la formación de la voluntad federal o legislación federal;

Existencia de una Suprema Corte de Justicia;

Determinación de un Distrito Federal, y

Supremacía de la Constitución.

De tal forma que el "Estado Federal concentra las facultades que cada entidad le otorga para hacer subsistir con fuerza a la alianza y debe vigilar el desarrollo integral de cada uno de los Estados miembros".⁷

Pero también la concentración de facultades da como consecuencia una centralización del poder y de la administración lo que necesariamente no es el fin que busca la federación por lo que asimismo se produce la tendencia de devolver a su origen primario la suficiente autonomía administrativa y política que requieren los estados miembros para su progreso dentro del régimen federal.

Así tenemos que el artículo 40 de nuestra constitución vigente 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

⁷ *Loree de Mola Vudillo, Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos. pp 70*

establecida según los principios de esta ley fundamental".⁹

Siendo el Estado una comunidad sociopolítica suprema, determina el tipo de municipio, caracteriza la legislación que lo regula y señala sus relaciones con el régimen municipal y esas relaciones serán en base a la legislación, que determinará algunas características como:

Determinado grado de relaciones.

Existencia o no de determinado tipo de control de gestión.

Determinada coordinación de los niveles de gobierno.

Determinada coordinación de los niveles de administración.

Así que el municipio, junto con las entidades federativas y la federación son parte del Estado Mexicano, y en esa medida le corresponde, en su respectivo territorio, ejercer la rectoría del Estado, es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna.

⁹ *Constitución Política Mexicana. pp 41*

2.4.- La Reforma de 1963 del Artículo 115 Constitucional.

Primeramente vemos que el artículo 115 Constitucional desde su promulgación en el Constituyente de Querétaro ha tenido distintas reformas las cuales se dieron de la siguiente manera:

La primera reforma se dió el 20 de agosto de 1928. No atañe directamente a los municipios sino a la integración de las legislaturas de los estados. Estableciéndose ahora "siete diputados en los Estados cuya población exceda este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra"⁹

La segunda del 29 de abril de 1933, en donde se establece el principio revolucionario de la "No Reelección".

La tercera del 8 de enero de 1943, para determinar que los gobernadores de los estados, deben de tener una duración de seis años en el desempeño del cargo.

La cuarta del 12 de febrero de 1947, a través de ella, se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica.

La quinta del 17 de octubre de 1953. Siendo Adolfo Ruiz Cortines Presidente de la República, se reconoció la ciudadanía a las mujeres, razón por la cual dejó de tener sentido la reforma anterior

⁹ *Seyeg Helu, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. pp. 784*

citada en el párrafo precedente, por tal motivo se suprimió.

La sexta del 6 de febrero de 1976, esta se refiere a intensificar nuestro sistema federal fortaleciendo a las entidades federativas, a través de la debida regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos. Se adicionan sus antiguas fracciones IV y V.

La séptima del 6 de diciembre de 1977. Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes o que, por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten.

Cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado tomo posesión del cargo de Presidente de la República, seis días después, hace llegar al Senado, como cámara de origen, la iniciativa de Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, en cuya Exposición de Motivos dió los fundamentos históricos, ideológicos y jurídicos para transformar la vida municipal y política del país.

Así con esta iniciativa, el Gobierno de la República emprendía un proceso legislativo, que habría de concluir el 3 de febrero de 1983.

2.4.1.- Exposición de Motivos.

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano

vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigoda, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer, desde el punto de vista constitucional, su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, que como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en un grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

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.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente, en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable irreversibilidad y permanencia, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios, y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera y el cambio se transforma en corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

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 y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo 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 Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con

las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución, para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

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 artículo 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 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 interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas contengan las normas que correspondan a las particulares geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".¹⁰

En la exposición de motivos del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado anteriormente mencionada, tiende a resolver una serie de problemas surgidos entre los estados con sus Municipios, es decir, tener finalmente las normas de rango constitucional que van a delinear las directrices a seguir, ya que el viejo postulado de la verdadera autonomía del Municipio no ha existido y es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana y como una de las motivaciones del Presidente Miguel de la Madrid es de convertir al Municipio en un organismo democrático, se debe impulsar la institución del Municipio Libre otorgándole más facilidades, y con ella, más recursos para que asuma su responsabilidad, y así lograr el desarrollo integral de la nación, desde todos sus aspectos socioculturales, políticos, económicos, educativos y morales, claro empezando por la vida comunitaria del Municipio.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación. 15 de julio de 1986. pp. 37*

2.4.2.- Comparativo del Texto Vigente (Después de la Reforma de 1983) y el Texto Anterior del Artículo 115 Constitucional.

TEXTO VIGENTE

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas que por elección indirecta, o por 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.

TEXTO ANTERIOR

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos 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.

TEXTO VIGENTE

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren 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 sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

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

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

TEXTO ANTERIOR

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

TEXTO VIGENTE

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, Parques y Jardines;
- h) Seguridad Pública y Tránsito; e
- 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.

TEXTO ANTERIOR

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán, las suficientes para atender a las necesidades Municipales, y

TEXTO VIGENTE

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

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

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

TEXTO ANTERIOR

TEXTO VIGENTE

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

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

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

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

TEXTO ANTERIOR

IV.- Los Estados y 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 Tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.

Fracción III, 2° Párrafo.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente.

Fracción III, 3°, 4°, 5° y 6° Párrafos.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

TEXTO VIGENTE

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, sustitutos, 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, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de 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.

TEXTO ANTERIOR

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, sustitutos, 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, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en 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.

TEXTO VIGENTE

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 hubiere 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 registrarán 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, de éstos 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 haga necesario.

TEXTO ANTERIOR

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 cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

TEXTO VIGENTE

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.

TEXTO ANTERIOR

Cabe hacer notar que en nuestra Constitución el artículo 115 fue una vez más reformado, dándose esta reforma el 17 de marzo de 1987, en donde se suprimiría lo referente a la estructuración de los poderes locales que con esta misma fecha pasaría al artículo 116 de la Constitución, es decir, lo que era la fracción VIII del artículo 115 pasaba al artículo 116, quedando solamente lo referente a la materia municipal, asimismo las fracciones IX y X del artículo 115 fueron derogadas con la fecha anteriormente señalada.

2.4.3.- Reforma de la Fracción I del Artículo 115 Constitucional.

En esta fracción no se da alteración alguna en su contenido histórico referente a la forma de gobierno por un Ayuntamiento de elección popular directa, prohibición de la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y el Estado, para los cargos de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, se dictan medidas para su renovación periódica, con la finalidad de que no exista la reelección para el período inmediato.

Por otro lado las adiciones a esta fracción son encaminadas a soluciones claras y precisas en lo tocante a la suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión y revocación de los miembros

de los ayuntamientos, ya que solo procederá por las legislaturas locales y no por los gobernadores, ya que anteriormente esta era una práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, 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 por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Ahora queda plasmado también un procedimiento específico en el cual se deben de reunir todas las formalidades de la ley, además de respetar las garantías de audiencia y seguridad jurídica para los afectados.

Para los efectos de la sustitución de los ediles y ayuntamientos se prevee de la siguiente manera:

- 1.- Entran en funciones los suplentes.
- 2.- Se celebran nuevas elecciones.
- 3.- Se designaran entre los vecinos a los consejos municipales.

Todo esto sera conforme a lo que marquen las leyes locales.

CAPTULO III

DESAPARICION, SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS

3.1.- Desaparición del Ayuntamiento.

Suele suceder que se usen indistintamente los términos Cabildo, Municipio, Ayuntamiento y pensar que nos referimos a lo mismo, pero no es así, ya que "los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y en los primeros años de nuestra emancipación".¹ Pero en la actualidad sólo se habla de Sala de Cabildos o reunión del Cabildo, que es el lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento.

Municipio es la institución político-jurídica, reconocida por el Estado, integrada por una población, asentada en un territorio determinado, que tiene una unidad de gobierno, que se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines. Y

Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante, que se erige como autoridad política y que asume la representación del Municipio.² Por lo anteriormente expuesto es de notarse que no hay tal sinónimo de los vocablos en mención.

Por otro lado tenemos que "la desaparición de poderes ha sido una institución federal desde 1874, cuya aplicación por parte del Senado hacia los poderes de las entidades federativas se ha

¹ Rendon Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. pp 13

² Cfr. Rendon Huerta Barrera, Teresita. *Op. Cit.* pp 14

realizado en 62 ocasiones hasta 1975".³ Asimismo en nuestra constitución se establece la desaparición de poderes estatales, consagrada en el artículo 76 fracción V y que a su vez nos presenta las siguientes características:

- a).- "Tiene efectos declarativos y no constitutivos.
- b).- Procede cuando la desaparición afecta a los tres poderes de los Estados.
- c).- Tiene como objetivo la designación de un funcionario provisional para el solo efecto de convocar a elecciones extraordinarias.
- d).- Se prevé la aplicación de las constituciones estatales cuando contemplan los supuestos de una desaparición de poderes. Y
- e).- Se requiere la reglamentación de esta facultad".⁴

Tenemos que las medidas de intervención política por parte de los poderes estatales hacia los ayuntamientos se han implementado desde 1825, por lo que se puede apreciar que es anterior a la desaparición de poderes estatales, también su práctica ha sido más prolija que la propia medida federal y no sólo por la mayor antigüedad, sino aunado también a la abrumadora proporción de los municipios en relación con el número de las entidades estatales. En otro orden

³ *González Oropeza, Manuel. "Desaparición de Ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. pp 416*

⁴ *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 416*

de ideas se cuentan siete casos de desaparición de poderes estatales a causa de disturbios municipales, como son: La comisión de fraudes electorales municipales, propiciadas por el gobierno local, casos de Nuevo León del 10 de diciembre de 1885 y Yucatán del 5 de julio de 1920. La remoción de quince autoridades municipales por parte del gobernador, caso Durango del 27 de septiembre de 1931. La supuesta participación del gobernador en distintos delitos del orden común con motivo de elecciones municipales, caso Guanajuato del 8 de enero de 1946. También la genérica causal de violaciones a la autonomía municipal, argumentada en los casos de Colima del 21 de agosto de 1935; Sonora del 20 de diciembre de 1935 y de Guerrero del 21 de febrero de 1941.

Por otro lado vemos que la Constitución de Michoacan del 5 de febrero de 1918 estableció por vez primera a nivel estatal la facultad de la Legislatura para declarar la desaparición de ayuntamientos, asimismo se establecieron las causales por las cuales debería proceder la declaración de desaparición de ayuntamientos, las cuales consistían en:

- a).- Comisión de delitos.
- b).- Desintegración fáctica del cuerpo edilicio. Y
- c).- Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad del municipio.

A su vez fueron seguidas por las correspondientes constituciones de los Estados de Coahuila del 19 de febrero de 1918, Chiapas del 10 de febrero de 1921, Zacatecas del 17 de noviembre de 1944, Baja California Sur del 9 de enero de 1975 y Quintana Roo del 12 de enero de 1975.

Asimismo la desaparición de ayuntamientos fue establecida también en algunas leyes orgánicas municipales como son el caso de Morelos del 15 de diciembre de 1930, Hidalgo del 22 de agosto de 1946, Veracruz del 16 de diciembre de 1947 y Guerrero del 25 de diciembre de 1956.³

Asimismo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo del 22 de agosto de 1946, se prevee la desaparición del ayuntamiento, veamos de que manera lo regulaba:

El artículo 50 de la Ley Orgánica citada, se establece lo siguiente: Para el caso de falta absoluta de los miembros del ayuntamiento, el Gobernador del Estado nombrará una junta denominada Administración civil, la cual estará integrada por un presidente y dos vocales y estos a su vez convocaran a elecciones municipales.

El artículo 60 nos refiere lo siguiente: Para el caso concreto de desaparición de un ayuntamiento se dara cuando se haya interrumpido el orden constitucional o exista conflicto entre los poderes de algún municipio, pero esta facultad es exclusiva del Ejecutivo Estatal, el cual procederá a nombrar una junta, en los términos del artículo anterior.

También esta ley orgánica, antes de la reforma de 1983, si contemplaba la desaparición del ayuntamiento, pero en términos de exclusividad para el Ejecutivo Estatal.⁴

Como una excepción a la disposición de intervención en los municipios y que es importante mencionar es la referente a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Municipio

³ Cfr.- *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 417*

⁴ Cfr.- *Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. pp 385*

Libre de Chihuahua que fue derogada desafortunadamente por las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional Federal y que decía:

"Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, no podrán en ningún caso declarar disueltos a los ayuntamientos instalados e integrados constitucionalmente, ni suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, debiendo concretarse en casos de faltas o responsabilidades, a consignarlos a las autoridades competentes".⁷

Ahora bien refiriendonos a la disposición de la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, está se establece únicamente para el ayuntamiento y a los miembros que la componen, por lo que hay que precisar con claridad cuál es la extensión del término Ayuntamiento y sus elementos esenciales, para poder conocer los alcances legales de la declaratoria dada por el Congreso Local referente a la desaparición o suspensión de un ayuntamiento, por lo que el derecho constitucional determina como funcionarios esenciales para conformar un ayuntamiento a tres que son el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, los cuales son elegidos por elección popular directa.

Al analizar el vocablo desaparecer, necesariamente implica algo que va a dejar de existir y nuestra Doctrina mexicana reconoce dos formas las cuales son del mundo fáctico y jurídico.

Pero la declaración de desaparición de ayuntamientos, hay que entenderla como el acto por el cual la Legislatura Estatal determina una resolución de carácter meramente declarativa, es decir, va a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho, sin crear nuevas situaciones jurídicas.⁸

⁷ *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 417*

⁸ *Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. pp 115*

"La sentencia declarativa sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho".⁹

Considerando que la forma de gobierno del municipio de acuerdo con nuestro sistema político, es el ayuntamiento electo en forma directa y popularmente, con resultado de un proceso político-electoral con fundamento constitucional y que por razones políticas las Legislaturas Locales, para la tranquilidad y beneficio de un municipio, en el que el orden se encuentra alterado, tienen facultad para declarar desaparecidos los ayuntamientos, con base en la Constitución Federal y particular de los estados, por lo que es conveniente que las causas por las cuales se debe declarar desaparecido un ayuntamiento, deben de ser de tal gravedad que no permitan el funcionamiento y marcha normal de un Municipio, y que a su vez el ayuntamiento no pueda cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

⁹ De Pina Vera, Rafael. *Diccionario de Derecho*. pp 437

3.2.- Causas Graves de Declaración sobre Desaparición de un Ayuntamiento.

Vemos que solamente por causas graves, las legislaturas locales podrán decretar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros del ayuntamiento, como se establece en la fracción I del artículo 115 Constitucional, asimismo deberán estar previstas en la ley local. Cuando se utiliza la expresión causas graves, es con la finalidad de que se entienda que se trata de actos u omisiones, de las cuales resultará una decisión de desaparición, suspensión del ayuntamiento y suspensión o revocación del mandato a los miembros del ayuntamiento.

Asimismo se induce a los Estados, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves, para poder emitir esa declaratoria por parte de las Legislaturas Locales, como se planteó en la exposición de motivos de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional. Esto para que no quepa alguna posibilidad de dictarse en un criterio eminentemente subjetivo, y que la valoración sea ajustada a los requisitos legales, con su garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.¹⁰

"Las causas graves que se prevén son causas netamente de carácter político, son lo que podríamos llamar causas o faltas "abiertas" que no corresponden de ninguna manera a los rigores dogmáticos del derecho penal".¹¹

¹⁰ Cfr. Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. pp 120

¹¹ Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. pp 120

A continuación vemos las causas graves contempladas en las siguientes Leyes Orgánicas Municipales.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 145.- "Son causas graves de declaración sobre desaparición de un Ayuntamiento, las siguientes:

I.- El ataque a las Instituciones Públicas o a la forma de Gobierno Constitucionalmente establecido o a la libertad del sufragio;

II.- Cualquier infracción a la Constitución Política del Estado o a las Leyes Locales, que cause perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Sociedad;

III.- Las violaciones a las garantías individuales, a los Planes y Programas de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las Leyes que determinen el manejo de los Recursos Económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a los ciudadanos, al Estado o al Municipio;

IV.- Cuando existan entre los miembros de un Ayuntamiento conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la Ley que afecten sustancialmente el patrimonio del Municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa Municipal, y

VII.- Cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio o que afecte derechos o intereses de la colectividad".¹²

Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.

Artículo 118.- "Son causas graves para que se declare desaparecido un Ayuntamiento:

I.- Que se haya perdido el orden y la paz pública del municipio;

II.- Cuando el Ayuntamiento abandone sus funciones, y

III.- La renuncia o separación mayoritaria de los miembros del Ayuntamiento, declarada procedente por la Legislatura y que por cualquier causa no puedan ser llamados los suplentes".¹³

Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California.

Artículo 27.- "El Congreso declarará desaparecido un Ayuntamiento en los siguientes casos:

I.- Cuando exista falta absoluta de la mayoría de los integrantes de un Ayuntamiento;

¹² *Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp 84*

¹³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz. pp 50*

II.- Cuando se suscite entre los integrantes de un Ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, conflicto que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones, y

III.- Por cualquier causa grave, que impida el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento conforme al orden constitucional federal o local".¹⁴

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Artículo 23.- "Compete únicamente al Congreso del Estado hacer la declaración de desintegración de un cabildo y la designación de un Consejo Municipal en los siguientes casos:

I.- Por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, tanto Propietarios como Suplentes, de tal manera que no pueda integrarse el mismo;

II.- Por renuncia de la mayoría de sus miembros si no puede integrarse, aun con los suplentes;

III.- Por la Comisión de hechos ilícitos que culminen por declaratoria de responsabilidad, hecha por el Congreso en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, respecto de la mayoría de los integrantes del cabildo y no pueda integrarse éste, aun con los Suplentes;

¹⁴ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California, pp 10*

IV.- Cuando un Municipio se encuentre en los supuestos de extinción o fusión a que se contrae el penúltimo párrafo del artículo 7o de esta Ley, y

V.- Cuando no sea posible el ejercicio de las funciones de un Ayuntamiento, conforme el orden Constitucional, Federal o Estatal".¹⁵

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Artículo 169.- "Sólo se podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado o no sea posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional Federal o Estatal".¹⁶

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Artículo 58.- "Por acuerdo de las dos terceras partes de la Legislatura Local, se podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los siguientes casos:

III.- Cuando existan entre sus miembros, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y el ejercicio de sus funciones;

¹⁵ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, pp 16*

¹⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, pp 58*

Artículo 60.- Cuando el Congreso del Estado tenga conocimiento de la existencia de la situación prevista por la fracción III del Artículo 58 de esta Ley, previa investigación y análisis de los hechos, oyendo a los interesados, podrá declarar desaparecidos los Poderes del Municipio".¹⁷

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

Artículo 98.- "Es causa de desaparición de un Ayuntamiento o de un Consejo Municipal, la falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Se entiende que hay falta absoluta de la mayoría, cuando la mitad más uno de los miembros del ayuntamiento o del consejo abandonen sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada".¹⁸

Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo 47.- "Procede la declaratoria de desaparición de algún Ayuntamiento en el Estado, en los siguientes casos:

- a) Cuando la mayoría de los munícipes abandonen el cargo y no puedan ser convocados los respectivos suplentes.

- b) Cuando el Ayuntamiento viole intencional y sistemáticamente las garantías individuales y sociales de los habitantes del Municipio, o se desconozcan los preceptos de la Constitución de

¹⁷ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*, pp 12

¹⁸ *Centro Nacional de Estudios Municipales. Reforma Municipal y Reglamentación*, pp 169

los Estados Unidos Mexicanos y de la particular del Estado, en perjuicio de la población del municipio.

c) Cuando se pretenda instaurar una forma de gobierno diferente a la prescrita por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado.

d) Cuando el Ayuntamiento realice reiteradamente actos que impliquen una alteración grave a los presupuestos de Egresos, Planes y Programas de Desarrollo aprobados por el propio Ayuntamiento.

e) En los demás casos análogos en que a juicio de la Legislatura del Estado se vea afectado el desarrollo de la vida municipal y que no pueda ser resuelto por el propio Ayuntamiento".¹⁹

Considero que las causales anteriormente citadas en las diferentes Leyes Orgánicas Municipales que son consideradas como causas graves para declarar la desaparición de un ayuntamiento, se puede notar que no hay homogeneidad entre ellas, y esto se desprende de que los municipios son diferentes entre si, y tales circunstancias se aprecian en la forma de vida política, social y cultural, por lo que de acuerdo a sus circunstancias particulares cada una se adecuará a su sistema de vida propio. Pero a pesar de no existir homogeneidad en las causales, si se aprecia que queda estatuido un criterio generalizado que determina cuales son esas causas graves, conforme al supuesto establecido en las Constituciones Locales y la Federal. Asimismo se contemplan en dichas causales un criterio objetivo el cual debe ser anáлизado con mucho cuidado por la Legislatura, para no caer en determinaciones de carácter subjetivo.

¹⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Administración Municipal*, pp 101

3.3.- Suspensión de Ayuntamientos.

El vocablo suspender significa: detener alguna cosa en alto o en el aire, detener o parar algo por algún tiempo, o hacer pausa; privar temporalmente a alguno del ejercicio o sueldo de su empleo, o sólo del ejercicio. En tal caso, el término suspender ayuntamientos debe entenderse en el sentido de quedar detenidas las funciones del ayuntamiento por algún tiempo, es decir, el ayuntamiento subsiste con las personas que lo integran, a quienes sólo se les priva temporalmente del ejercicio de sus facultades y derechos de decisión y ejecución.²⁰

La suspensión del ayuntamiento es un procedimiento que ha estado contemplado en las Constituciones Locales desde 1825, es significativo mencionar que gran parte de nuestras instituciones políticas fundamentales han sido contribución de los Estados y no de la Federación. Para afirmar lo mencionado, tenemos que el Juicio de Amparo nace con las Constituciones de Yucatan y Jalisco, los Derechos Sociales son consagrados en Constituciones y Legislaciones estatales antes de su establecimiento a nivel Federal, el sufragio femenino para elecciones municipales es primeramente establecido en la Constitución de San Luis Potosí en 1923.

Ahora tenemos que el Estado de Veracruz fue no sólo la cuna del municipio de corte hispano en México en 1519, sino que asimismo inicia la tradición de la institución denominada "Suspensión de Ayuntamientos" desde su Constitución del 3 de junio de 1825. En esta

²⁰ Cfr. Secretaría de Gobernación. *Democratización Integral: Reforma Municipal Tomo I*, pp 123

Constitución de las atribuciones del gobernador, se establece en el artículo 59 fracción X, la facultad para:²¹

"Suspender por sí a los jefes de Departamento; con informe de éstos a los de cantón y con los entreambos a alguno o todos los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades, dando parte justificado al Congreso y, en sus recesos, al Consejo de Gobierno, disponiendo que mientras fueran juzgados y sentenciados, entre a funcionar en vez del Ayuntamiento Supremo, el último saliente. Si fueren declarados inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que sólo falten 4 meses para concluir su encargo".²²

Veamos ahora que de la disposición anteriormente citada en la Constitución de Veracruz, también se estableció en las Constituciones del Estado Libre de Occidente, integrada por los territorios de los Estados de Sonora y Sinaloa, del 2 de noviembre de 1825, la del Estado de Durango, del 10 de septiembre de 1825, en los mismos términos que la de Veracruz. Incluso este sistema estuvo contemplada hasta principios del siglo XX, como es el caso de las Constituciones de Guanajuato, en su artículo 56 fracción XVI, del 16 de septiembre de 1917, y de Tlaxcala, en su artículo 59 fracción VI, del 16 de septiembre de 1918. Claro que ésta suspensión de ayuntamientos, se establece como facultad del gobernador, ya que por medio de un informe justificado a la Legislatura Estadual correspondiente, podrá separar de su encargo de manera definitiva a todas las autoridades municipales, teniendo como causal el abuso de sus facultades. Ciertamente es que no sería una limitante para el Gobernador el no rendir su informe justificado ante la Legislatura, para poder apreciar el abuso de autoridad.

²¹ Cfr. *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 412*

²² *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 412*

La suspensión de ayuntamientos se mantuvo como facultad del Gobernador hasta 1917, ya que al promulgarse la Constitución Federal de 1917 y las Constituciones Estadales, se estableció de dos formas que son:

a) Suspensión otorgada como facultad del gobernador pero con aprobación de la Legislatura.

De tal manera que el gobernador además de rendir un informe justificado con sus razonamientos para la suspensión de algún ayuntamiento, es necesario la aprobación de la Legislatura.

Esta forma de suspensión se ve contemplada en las Constituciones de Coahuila del 19 de febrero de 1882 en su artículo 87 fracción XII, y la de Colima del 27 de mayo de 1882 en su artículo 43 fracción XVII, antes de promulgarse nuestra Constitución Federal de 1917, y después de su promulgación se encuentra establecida en las Constituciones de Colima del 10 de septiembre de 1917, en su artículo 33 fracción XXIV y XXXVI, y artículo 58 fracción XXX, de Guerrero del 6 de octubre de 1917, en su artículo 50 fracción XXI, y artículo 68 fracción XXI y XXIII.

b) Suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura.

Esta forma de suspensión, se dió finalmente por las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115 Constitucional. Se estableció en las Constituciones de Veracruz del 15 de septiembre de 1917, en su artículo 68 fracción VII, y la de Tabasco del 5 de abril de 1919, en su artículo 68 fracción XXXVII, esta facultad a la Legislatura es de manera definitiva como provisional.

Como caso parecido por la intervención de la Legislatura, pero particular a la vez, es la Constitución de Querétaro en su artículo 63 fracción XI y artículo 93 fracción XI, que faculta

al gobernador a suspender ayuntamientos provisionalmente, pero la facultad decisoria en forma definitiva compete exclusivamente a la Legislatura.²³

Considero que la suspensión de ayuntamientos no es una medida que se considere como una nueva aportación en las reformas de 1983, y esto se ve demostrado por los antecedentes existentes acerca de la suspensión de ayuntamientos.

Por otro lado el acto por el cual el Congreso Local decreta la suspensión del ayuntamiento en comparación con la desaparición, es un acto constitutivo, por su carácter sancionador, asimismo el Congreso debe comprobar la realización de una serie de hechos efectuados por el ayuntamiento, los cuales deben quedar bien señalados, para así reducir los riesgos de error en su interpretación y ejercicio. Cabe hacer el comentario que la declaratoria de suspensión de ayuntamientos no se debe considerar como una medida temporal, sino más bien definitiva.

²³ Cfr. González Oropeza, Manuel. *Op. Cit.* pp 412, 413

3.4.- Causas de Suspensión de Ayuntamientos.

Si la suspensión de ayuntamientos ha estado contemplada en algunas Constituciones Estaduales desde el año de 1825, como consecuencia lógica existían causales para proceder a la suspensión de ayuntamientos y estas se agrupaban de la siguiente manera:

A) "Abuso de autoridad o exceso de poder por parte de las autoridades municipales".²⁴

Es importante resaltar que esta fue la primera causal contemplada desde 1825, y que se dió en las Constituciones de Veracruz, del Estado Libre de Occidente (Sonora y Sinaloa) y Durango. Posteriormente esta misma causal se dió en las Constituciones de Veracruz del 27 de septiembre de 1902 y en la de Nuevo León del 16 de diciembre de 1917.

B) "Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones".²⁵

Esta causal se ve contemplada en las Constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y Tlaxcala del 14 de septiembre de 1891. Como un caso excepcional, dentro de este tipo de conducta, encontramos como causal de suspensión la desobediencia por parte del ayuntamiento de las órdenes o disposiciones gubernativas que se estableció en la Constitución de Coahuila del 19 de febrero de 1882.

²⁴ González Oropeza, Manuel. *Op. Cit.* pp 413

²⁵ González Oropeza, Manuel. *Op. Cit.* pp 413

C) "Comisión de delitos y faltas por los municipios".²⁶

Esta causal estuvo contemplada en las Constituciones de Puebla del 5 de julio de 1880 y la del 21 de agosto de 1894.

D) "Casos previstos expresamente en las Leyes".²⁷

Estuvo prevista en las Constituciones de Colima de 1882 y la del 1ro de septiembre de 1917. De forma general esta causal podría suponerse como una reglamentación de la suspensión de ayuntamientos.

Es importante señalar que algunas manifiestan la subordinación de los municipios, como siempre ha prevalecido a través de la historia en México, como un ejemplo de lo anterior es la causal establecida en la Constitución de Coahuila del 19 de febrero de 1882.

Asimismo una vez declarada la suspensión del ayuntamiento, se contemplaba la previsión de municipios provisionales, siendo esta un avance en la técnica constitucional de los Estados en el tratamiento del problema municipal. Como referencia acerca de lo indicado anteriormente y que se considera una disposición pionera, es la consagrada en la Constitución del Estado Libre de Occidente (Sonora y Sinaloa) del 31 de octubre de 1825, en su artículo 137 fracción X, que dispone que en lugar del ayuntamiento cesante o suspenso entre a funcionar el último saliente.

Por lo que dicha tendencia comenzó a ser común a partir de 1918, como sucedió en las siguientes Constituciones:

²⁶ *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 413*

²⁷ *González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 413*

Yucatan del 12 de enero de 1918 que en su artículo 68 fracción XXXIII, en el cual se designarían Comités Administrativos, integrados por tres personas, los cuales atenderían provisionalmente las funciones municipales mientras se llevaran a cabo las elecciones y renovarían las autoridades municipales.

Esta disposición también fue implantada en las Constituciones de Tlaxcala del 16 de septiembre de 1918 en su artículo 43 fracción VII, y San Luis Potosí del 2 de noviembre de 1943 en su artículo 56 fracción XV.

En la Constitución de Sinaloa del 22 de junio de 1922 en su artículo 43 fracción XV, se aprecia un criterio diferente en virtud de que sólo otorga la facultad a la Legislatura de elegir regidores municipales sustitutos.

Dentro de los orígenes de nuestra historia constitucional aparte de la suspensión de ayuntamientos, se implementaron otras medidas con la intervención de los órganos de gobierno estatales hacia los municipios las cuales son:

A) Calificación de las elecciones municipales.

Debía hacerse por la Legislatura.

B) Imposición de multas a los funcionarios municipales.

Esta medida no muy común, no era del agrado y además incompatible con el régimen de autoridad municipal, que quizá pudo haber sido efectiva, pero en un régimen de derecho establecido, las multas deben ser impuestas a los gobernados, personas físicas o morales, por

infracciones a leyes o reglamentos. Por lo que una autoridad municipal puede imponer multas, pero no se concibe que está se sujete al pago de multas impuestas por autoridades Estatales.

C) Facultad del gobernador para presidir los ayuntamientos.

Aquí claramente se aprecia la subordinación del municipio a los poderes estatales.

D) Facultad de la Legislatura para proceder a la reorganización de los ayuntamientos.

Esta facultad fue considerada como una modalidad de la suspensión de ayuntamientos, porque la intervención directa prevenía que pudieran designarse funcionarios interinos si la reorganización del municipio así lo necesitaba.

E) Facultad del gobernador para realizar inspecciones sobre el estado que guarden los ayuntamientos.

Esta facultad contraviene la estipulación del principio del municipio libre.²⁸

F) Facultad del gobernador para conminar a los ayuntamientos al buen ejercicio de sus funciones.

Esta facultad demuestra una tácita relación jerárquico-administrativo más que la descentralización política que debe existir entre los municipios y los poderes Estadales. Esta se debe considerar como una amonestación que cualquier jefe puede hacer a su personal subordinado.

²⁸ Cfr.- González Oropeza, Manuel. *Op. Cit.* pp 413, 414, 415

G) Facultad genérica para convocar a elecciones ante la ausencia definitiva de cualquier naturaleza de los ayuntamientos.

En esta facultad se manifiestan dos tendencias. Una a la facultad que ejerce la Legislatura Local y por el otro a la facultad que ejerce el Gobernador.

Aquí cabe mencionar lo que contemplaba la Ley Orgánica Municipal del Estado de México del 20 de marzo de 1957, la cual prevee la situación que se podría suscitar en la elección de algún ayuntamiento.

Al respecto el artículo 27 establece lo siguiente: El Gobernador del Estado propondrá a la legislatura local o a la diputación permanente, la designación de un ayuntamiento provisional, que a su vez se encargara de hacer que se convoquen y se verifiquen elecciones dentro de un plazo improrrogable de 60 días, desde el momento en que tome posesión dicho ayuntamiento, dicha medida se tomará cuando por un transtorno público u otra circunstancia especial no se pudiera verificar la elección de un ayuntamiento, o para el caso de que se hayan declarado nulas las elecciones.²⁹

H) Facultad para sancionar directamente.

Esta facultad es ejercida por medio de la revocación directa del mandato de los miembros del ayuntamiento por la Legislatura, o por medio de la facultad genérica para sancionar a los ayuntamientos.³⁰

²⁹ Cfr.- *Ochoa Campos, Muisés, Op. Cit. pp 397*

³⁰ Cfr.- *González Oropeza, Manuel, Op. Cit. pp 415, 416*

Después de haber analizado los antecedentes históricos constitucionales acerca de las causales para proceder a una desaparición de ayuntamientos, vemos que la "suspensión opera sobre los ayuntamientos con mayor flexibilidad que la desaparición. La suspensión puede afectar la totalidad o parte de los integrantes del ayuntamiento, lo que la hace una medida versátil".³¹

Claro que la suspensión total es difícil limitarla de la desaparición y esto crea gran confusión en las respectivas leyes orgánicas municipales acerca de las causales, ya que hay coincidencia entre ambas causales, es decir, entre las de la desaparición y suspensión. Lo conveniente es que las causales de la suspensión deben ser diferentes a las de la desaparición.

En la desaparición de ayuntamientos, la declaratoria por parte del Congreso, es una consecuencia necesaria ante ciertas cuestiones de hecho, que impiden de manera total el cumplimiento de las funciones del ayuntamiento y en la suspensión las causas revisten tal gravedad que aunque éste pueda seguir desempeñando sus funciones, debe ser sancionado con tal medida, porque de no hacerse se desestabiliza la política del estado del cual forma parte. Por lo que la suspensión se nos presenta entonces como una sanción al ayuntamiento que por medio de sus actos u omisiones ha violado el régimen jurídico, político o administrativo existente dentro de un estado.³²

Veamos las causas graves contempladas en las siguientes Leyes Orgánicas Municipales.

³¹ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento*. pp 50

³² Cfr.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Op. Cit.* pp 123

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 144.- "Serán motivo de suspensión de un Ayuntamiento las siguientes causas graves:

I.- Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;

II.- Retener o invertir para fines distintos los recursos Municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;

III.- Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IV.- Dejar de integrar Consejos de la Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana o de elegir las autoridades Auxiliares previstas en esta Ley, y

V.- Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad".³³

Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.

Artículo 113.- "Son causas graves para que se suspenda o revoque el mandato a los miembros de los Ayuntamientos:

³³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pp 34*

I.- Los actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho, como son:

a) El ataque a las Instituciones Democráticas;

b) El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

d) El ataque a la libertad de sufragio;

e) La usurpación de atribuciones;

f) Cualquier infracción a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado o a las Leyes que de ella emanen, cuando cause perjuicios graves al Estado, Municipio o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

g) Las omisiones de carácter grave, en los términos del inciso anterior;

h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos estatales y de los municipios;

i) Faltar a las sesiones del Ayuntamiento, sin causa justificada, por más de tres veces en forma consecutiva o continuamente dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo, y

j) Dejar de presentarse a las sesiones del Ayuntamiento o al desempeño de sus funciones, cuando habiendo solicitado su separación al cargo, la legislatura no haya resuelto sobre la procedencia de está;

II.-, y

III.-

Artículo 117.- Son causas graves para que se suspenda un Ayuntamiento:

I.- Que incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho, en términos de los establecido por la fracción I, en todos sus incisos, del artículo 113 de esta Ley, y

II.- Que por cualquier causa, exista ausencia de propietarios o suplentes y no hubiere quórum que permita celebrar sesiones".³⁴

³⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz. pp 48, 49, 50

Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California.

En esta ley orgánica no se contemplaron causales para la suspensión del Ayuntamiento, pero quizás se puede considerar que tal vez surgieron confusiones al momento de legislar sobre estas cuestiones, es decir, para establecer cuales serían las causales para la suspensión y cuales para la desaparición, quedando plasmadas solamente las causales para la desaparición de Ayuntamientos.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Artículo 23.- "Compete únicamente al Congreso del Estado hacer la declaración de desintegración de un cabildo y la designación de un Consejo Municipal en los siguientes casos:

- I.-** Por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, tanto Propietarios como Suplentes, de tal manera que no pueda integrarse el mismo;
- II.-** Por renuncia de la mayoría de sus miembros si no puede integrarse, aun con los Suplentes;
- III.-** Por la Comisión de hechos ilícitos que culminen por declaratoria de responsabilidad, hecha por el Congreso en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, respecto de la mayoría de los integrantes del Cabildo y no pueda integrarse éste, aun con los suplentes;

IV.- Cuando un Municipio se encuentre en los supuestos de extinción o fusión a que se contrae el penúltimo párrafo del artículo 7o de esta Ley, y

V.- Cuando no sea posible el ejercicio de las funciones de un Ayuntamiento, conforme el orden Constitucional, Federal o Estatal.

Artículo 24.- Ante la presencia de cualquiera otra causa no comprendida en el artículo anterior, cuando el Cabildo deje de funcionar regularmente, o infrinja reiteradamente la Legislación Federal o Estatal, los principios del régimen Federal o de la Constitución Particular del Estado, el Congreso Local procederá a emitir la declaratoria de Suspensión definitiva del mismo, debiendo designar éste un Consejo Municipal".³⁵

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Artículo 176.- "Cuando por cualesquier otras causas no comprendidas en esta Ley, el Ayuntamiento dejare de funcionar normalmente, desacate reiteradamente la Legislación Estatal o Federal, o quebrante los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado, el Congreso del Estado lo suspenderá definitivamente, nombrará un Consejo Municipal y procederá en los términos de la presente Ley".³⁶

³⁵ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, pp 16, 17*

³⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, pp 59*

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Esta Ley orgánica prevee en su artículo 58 la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como la suspensión y revocación del mandato a algunos de sus miembros, pero no diferencia con exactitud las causales para la suspensión del Ayuntamiento como se puede apreciar en las siguientes fracciones del artículo mencionado y en el artículo 59.

I.- "Por abandono de sus funciones en un lapso de 15 días consecutivos, sin causa justificada;

II.- Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de Cabildo, sin causa justificada;

IV.- Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso;

V.- Por incapacidad física o legal, y

VI.- Por causas análogas a juicio de la propia Legislatura.

Artículo 59.- En los casos previstos por las Fracciones I, II, IV y V del artículo que antecede, cuando se trate solamente de uno o varios miembros del Ayuntamiento, sin llegar a su totalidad, la suspensión o inhabilitación, operará de pleno derecho, debiendo la Legislatura llamar a los suplentes para que de inmediato, o dentro de un término de cinco días se presenten a fungir".³⁷

³⁷ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. pp 12*

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

En esta Ley no se contemplarán causales para la declaración de suspensión del ayuntamiento, solamente se contemplan las de desaparición del Ayuntamiento, y este criterio es parecido al establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California en relación con la desaparición de los Ayuntamientos.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo 46.- "Corresponde a la Legislatura del Estado, por acuerdo, de cuando menos dos terceras partes de sus miembros, declarar sobre la procedencia de la suspensión de los Ayuntamientos, sobre la desaparición de los mismos y sobre la suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

Procede la declaratoria de suspensión de un Ayuntamiento en los casos siguientes:

I.- Cuando existan entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que impidan el normal funcionamiento del mismo, o se hallaren imposibilitados para desarrollar sus funciones en condiciones normales;

II.- Cuando se realicen, por parte de los miembros del Ayuntamiento, actos que atenten contra los principios básicos del orden jurídico municipal, estatal o federal, o se vea afectado el desarrollo normal de la vida municipal, y

III.- Cuando se instaure el procedimiento para la declaratoria de desaparición definitiva del Ayuntamiento, en cuyo caso declarará, de estimarse necesario, la suspensión temporal del mismo".³⁴

Considero que en las causales de la suspensión contempladas en las Leyes Orgánicas Municipales anteriormente descritas, se aprecia claramente un criterio desigual entre estas, lo cual se puede interpretar que toman ese criterio debido a que como se establece en el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción I tercer párrafo que para suspender ayuntamientos serán por causas graves que la Ley Local prevenga, y a las Legislaturas Locales les compete legislar acerca de estas causas, por lo que cada legislatura determinará bajo un criterio muy particular cuales serán esas conductas que van a ser consideradas como causas graves para que proceda la suspensión de ayuntamientos.

Y en base a ese criterio particular, como consecuencia en algunas Leyes Orgánicas no se establecieron causales para la suspensión de ayuntamientos, como ejemplo tenemos los casos en los Estados de Baja California y Guanajuato.

³⁴ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Administración Municipal*, pp 100

CAPITULO IV
SUSPENSION Y REVOCACION DEL MANDATO
A MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

4.1.- Suspensión de Miembros del Ayuntamiento.

Veamos ahora la suspensión a miembros del ayuntamiento contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción I. Si la suspensión y la desaparición de ayuntamientos va a ser una determinación por parte del Congreso Local y que consiste en el cambio total de las personas que lo integran, debido a que estos se ajustaron a las causales que establecen que procede la suspensión o desaparición, claro realizada por todos sus integrantes.

Pero se puede dar el caso de que alguno o algunos de sus integrantes realice conductas que transgreden los principios jurídicos fundamentales y que a su vez van en detrimento de su función, entonces como consecuencia de ese acto u omisión, procede la suspensión a miembros del ayuntamiento, pero queda la duda en cuanto que no se determina con precisión si la suspensión es provisional o definitiva, e incluso en ninguna ley orgánica vigente se establece la figura de la suspensión provisional de la cual existen antecedentes en Constituciones Estatales del siglo pasado, y al no especificarse con claridad que tipo de suspensión es, como consecuencia se da a entender que la suspensión del municipio es definitiva.

Asimismo la suspensión al miembro del ayuntamiento, al igual que la suspensión del ayuntamiento, se trata de actos constitutivos, ya que por medio de la declaración del Congreso

se va a dar por terminada la relación particular que existe entre el funcionario municipal y el municipio.¹

Se considera que en la declaración de suspensión por parte del Congreso Local, este tiene la obligación de mencionar las condiciones bajo las cuales se va a dar por terminada la relación del munícipe y el municipio.

¹ Cfr.- *Centro Nacional de Estudios Municipales. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros*, pp 117

4.2.- Causas de Suspensión a Miembros del Ayuntamiento.

Como un antecedente a esta medida tenemos lo que se contemplaba en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos que fue promulgada el 15 de diciembre de 1930, donde se prevee la figura de la destitución o la suspensión a uno o varios Regidores o al Ayuntamiento, veamos como se regulaba:

El artículo 56 establece que para el caso de faltas graves de desobediencia a una ley o mandato de autoridad legal, así como la coalición de funcionarios de uno o varios Regidores o del Ayuntamiento, podrán ser destituidos o suspendidos, teniendo dicha facultad el Congreso del Estado.²

Como ya se ha descrito con anterioridad las causales de suspensión a miembros del ayuntamiento van a ser declaradas por el Congreso Local en virtud de que estos se ajustaron a las hipótesis contempladas en sus Leyes Orgánicas y como consecuencia se da por terminada la relación particular que existe entre el munfcipe y el municipio.

Veamos las causas de suspensión a munfcipes contempladas en las siguientes Leyes Orgánicas Municipales.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 145 A. "A los miembros de los Ayuntamientos se les podrá suspender en su mandato por las causas graves siguientes:

² Cfr. - Ochoa Campus, Moisés. *La Reforma Municipal*. pp 388

I.- Disponer para sí de recursos del Municipio o aplicarlos indebidamente;

II.- Ordenar la privación de libertad de las personas, fuera de los casos previstos por la Ley;

III.- Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las Autoridades Auxiliares Municipales o negarse a integrar los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana y las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal, y

IV.- Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que le sean encomendadas por la Ley cuando con ello se cause perjuicio grave al Municipio o a la Colectividad".³

Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.

Artículo 112.- "La Legislatura del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, cumpliendo con el procedimiento que se enuncia en este Título, podrá suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento.

Artículo 113.- Son causas graves para que se suspenda o revoque el mandato a los miembros de los Ayuntamientos:

I.- Los actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho, como son:

³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México, pp 85*

- a) **El ataque a las Instituciones Democráticas;**
- b) **El ataque a la forma de Gobierno Republicano Representativo y Federal;**
- c) **Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;**
- d) **El ataque a la libertad de sufragio;**
- e) **La usurpación de atribuciones;**
- f) **Cualquier infracción a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado o a las Leyes que de ellas emanen, cuando cause perjuicios graves al Estado, al Municipio o a la sociedad, o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones;**
- g) **Las omisiones de carácter grave, en los términos del inciso anterior;**
- h) **Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos estatales y de los municipios;**
- i) **Faltar a las sesiones del Ayuntamiento, sin causa justificada, por más de tres veces en forma consecutiva o continuamente dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo, y**

j) Dejar de presentarse a las sesiones del Ayuntamiento o al desempeño de sus funciones, cuando habiendo solicitado su separación al cargo, la Legislatura no haya resuelto sobre la procedencia de ésta.

II.- La Comisión de delitos intencionales durante su encargo, y

III.- Los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones.

Artículo 114.- Es facultad de la Legislatura, calificar la gravedad, según el caso, para la procedencia de la suspensión o la revocación del mandato".⁴

Cabe hacer resaltar que en esta Ley Orgánica se establecen las mismas causales para la suspensión como para la revocación de los miembros de un Ayuntamiento.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California.

Artículo 28.- "Son causas de suspensión de uno o varios miembros del Ayuntamiento o de un Consejo Municipal las siguientes:

I.- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados;

⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz, pp 48, 49

II.- Retener o invertir para fines distintos los recursos municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;

III.- Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley, y

IV.- Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad".³

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Artículo 25.- "Los miembros de los Ayuntamientos, en sus cargos de elección popular, podrán ser suspendidos, en los siguientes casos:

I.- Por infringir los principios del régimen Federal o de la Constitución Particular del Estado;

II.- Por abandono de sus funciones en un término de treinta días consecutivos, sin existir causa justificada;

III.- Por faltar consecutivamente a más de cinco sesiones de cabildo, sin existir causa justificada;

IV.- Por la instauración de los procedimientos a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California, pp 10*

V.- Por abuso de autoridad en perjuicio de los habitantes del Municipio, declarada por el cabildo;

VI.- Por desatender de manera constante el cumplimiento de sus funciones;

VII.- Cuando se dicte, en contra de alguno de los miembros del cabildo, auto de formal prisión por la comisión de delito doloso, previa declaración de procedencia por parte del Congreso del Estado;

VIII.- Por fomentar o adoptar forma de gobierno distinta a la señalada por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en particular del Estado, y

IX.- Por incapacidad física o legal por un término que le impida cumplir con su responsabilidad".⁶

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Artículo 174.- "Los integrantes de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente de los cargos para los cuales fueron electos, por las siguientes causas:

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

⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. pp 17, 18*

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

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

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

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

VI.- Fallar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones;

VII.- Estar sujeto a proceso por delito intencional;

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

IX.- Estar física o legalmente incapacitado permanentemente.

En todos estos casos se aplicará en lo conducente lo dispuesto por los artículo de esta Ley".⁷

⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, pp 59

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Artículo 58.- "..... suspender o el mandato a alguno de sus miembros, en los siguientes casos:

I.- Por abandono de sus funciones en un lapso de 15 días consecutivos, sin causa justificada;

II.- Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo, sin causa justificada;

IV.- Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso, y

V.- Por incapacidad física o legal.

Artículo 59.- En los casos previstos por las Fracciones I, II, IV, y V del Artículo que antecede, cuando se trate solamente de uno o varios miembros del Ayuntamiento, sin llegar a su totalidad, la suspensión o inhabilitación, operará de pleno derecho, debiendo la Legislatura llamar a los suplentes para que de inmediato, o dentro de un término de cinco días se presenten a fungir".⁸

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

Artículo 99.- "Son causas de suspensión de uno o varios miembros de un Ayuntamiento o de un Consejo Municipal, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los

⁸ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.*

Municipios, así como la incapacidad física y mental para el desempeño del cargo".⁹

Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo 48.- "Procede la declaratoria de suspensión de algún miembro del Ayuntamiento en los siguientes casos:

- a) Cuando deje de concurrir, sin causa justificada, a tres sesiones en forma consecutiva;
- b) Cuando el miembro del Ayuntamiento se encuentre en incapacidad física o mental durante un período mayor de tres meses;
- c) Cuando se oponga a la emisión o adopción de algún acto u orden municipal en el que el municipio tenga interés personal y se produzca un conflicto de interés con los del propio Ayuntamiento o del Municipio, y
- d) Cuando el municipio se encuentre sujeto a proceso por un delito intencional. En este caso, la suspensión surtirá efecto a partir del momento en que se dicte auto de formal prisión, y quedará sin efecto al dictarse en forma ejecutoriada la sentencia absolutoria".¹⁰

En las causales anteriormente descritas se considera que sus conceptos y alcances quedan bien señalados, para así no caer en riesgos de error en su interpretación y ejercicio y asimismo no

⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Reforma Municipal y Reglamentación*. pp 169

¹⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Administración Municipal*. pp 101, 102

considerar estas medidas como un atentado en la vida política de los municipios, sino al contrario, son con la finalidad de que exista la estabilidad necesaria para el ejercicio y buen funcionamiento de los Municipios, cabe hacer notar que en la Ley Orgánica del Estado de Chiapas especifica con claridad que la suspensión de municipios es definitiva.

4.3.- Revocación del Mandato a Miembros del Ayuntamiento.

Ahora bien la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, así como la suspensión a miembros del ayuntamiento son actos constitutivos, que por medio de la declaración del Congreso se va a dar por terminada la relación particular existente entre el funcionario municipal y el municipio.

Asimismo la revocación del mandato, va a dar como resultado la separación definitiva del cargo, en razón de que las causas que dieron origen a la declaración por parte del Congreso, son causas de tal gravedad que no pueden ser subsanadas, y en caso de que hubiese la posibilidad de subsanarlas, no sería congruente tal determinación dado que la confianza otorgada para ocupar el cargo se ha perdido, por supuesto a consecuencia de las causas graves cometidas por los funcionarios municipales.

Por otro lado, tenemos casos parecidos en "Suiza, en donde los parlamentos cantonales pueden ser disueltos por votación a solicitud de 12,000 ciudadanos; en Berna de 5,000; en Lucerna de 4,000; en Solothern o en Estados Unidos en donde existe la institución del "recall", que funciona a nivel estatal y municipal. Cuando un número determinado de electores (de un 10 a un 35% del electorado) pide la revocación del titular de una función electiva, se celebra una consulta popular a la que se presentan otros candidatos, junto con el funcionario de que se trate, resultando electo el que obtenga el mayor número de sufragios".¹¹

¹¹ *Centro Nacional de Estudios Municipales, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros.* pp 118

En México como antecedentes esta un proyecto de reformas al artículo 115 Constitucional el cual no prosperó y que establecía que los integrantes de un Ayuntamiento podrían ser privados de sus cargos por causas graves previstas en la Ley a juicio de la legislatura, después de haber sido escuchados los afectados, y la destitución sería por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Local, además se le adicionaba que dicha destitución sólo tendría validez si se aprobaba en referéndum por la ciudadanía del municipio correspondiente.¹²

Continuando con los antecedentes en México, se podría considerar que la revocación sólo debiera proceder contra el ayuntamiento, por quienes fue electo; para ser removidos de su cargo, es decir, por el pueblo elector. Y esto es por que el que tiene la facultad de nombrar, también la tiene para remover.

La revocación en si, se plantea cómo la posibilidad que tienen los gobernados para remover a sus autoridades municipales, cuando estas hayan realizado actos u omisiones que son consideradas como causas graves. Esta medida es plenamente democrática, ejercida en forma directa por el soberano originario.

Asimismo esta medida, que tiene sus orígenes en el tipo de gobierno municipal por comisión dado en el sistema americano (recall), estaba establecida antes de la reforma Constitucional de 1983 en el artículo 75 de la Constitución de Hidalgo que al respecto decía:

¹² Cfr.- *Centro Nacional de Estudios Municipales. Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento.* pp 17

"Las asambleas municipales se revocarán en su totalidad cada tres años. Pero todo grupo de ciudadanos que compongan más del cincuenta por ciento de la población con capacidad electora municipal, podrá pedir y gestionar la revocación del mandato por medio del referéndum facultativo popular, cuyo procedimiento y autoridades competentes para verificarlos serán señalados por la Ley Reglamentaria".¹³

Por otro lado, se pueden mencionar otras medidas parecidas de índole popular, las cuales estuvieron vigentes hasta antes de la reforma citada, como ejemplo tenemos la denuncia popular en contra de las autoridades municipales, la cual se daba generalmente por la comisión de delitos patrimoniales. En las leyes orgánicas municipales de: Colima del 27 de diciembre de 1962; Chiapas del 4 de febrero de 1931; Michoacán del 8 de septiembre de 1962; Tabasco del 17 de enero de 1959 y Veracruz del 3 de noviembre de 1964, se estableció este tipo de acción popular.¹⁴

Remitiéndonos con la acción popular tenemos lo que contemplaba la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, de fecha anteriormente señalada, donde se da la medida de la acción popular, cuando se den irregularidades en el manejo de los fondos municipales.

Al respecto el artículo 103 establece lo siguiente: Serán responsables de los actos que realicen en contravención a los preceptos contemplados en esta Ley, todas las autoridades y empleados, asimismo los miembros del Ayuntamiento y los Tesoreros Municipales, serán responsables solidaria e ilimitadamente, de las irregularidades que se susciten en el manejo de los fondos.

¹³ *González Oropeza, Manuel. "Desaparición de Ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. pp 418*

¹⁴ *Cfr.- González Oropeza, Manuel. Op. Cit. pp 418*

El artículo 104 establece lo siguiente: Se concede acción popular para denunciar las responsabilidades que se han determinado en el artículo anterior.¹⁵

¹⁵ Cfr.- Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* pp 388

4.4.- Causas de Revocación en el Mandato a Miembros del Ayuntamiento.

Por lo que respecta a las causas de revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, dichas causas deben de ser de tal gravedad que van a dar como resultado que el funcionario municipal quede imposibilitado para seguir desempeñando su función de manera definitiva, es decir, no pueden volver a desempeñar el cargo que ostentaba.

Veamos las causas de revocación en el mandato a miembros del ayuntamiento contempladas en las siguientes Leyes Orgánicas Municipales.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 145 A.- "A los miembros.....

I.-

II.-

III.-, y

IV.-

Asimismo se les podrá revocar en su mandato por alguna de las causas graves siguientes:

I.- El ataque a las Instituciones Públicas; al funcionamiento normal de las mismas; a la forma de Gobierno; a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio;

II.- Cualquier infracción a la Constitución Política y Ordenamientos Legales Locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Colectividad;

III.- Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los Planes, Programas y Recursos de la Administración Pública Estatal o del Municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la Ley o que requieran de formalidad específica;

IV.- Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

V.- La usurpación de atribuciones, y

VI.- Cualquier otro acto u omisión que por afectar derechos o intereses de la colectividad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio".¹⁶

Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.

Artículo 112.- "La Legislatura del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, cumpliendo con el procedimiento que se enuncia en este Título, podrá suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento.

¹⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México. pp 85*

Artículo 113.- Son causas graves para que se suspenda o revoque el mandato a los miembros de los Ayuntamientos:

I.- Los actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y su correcto despacho, como son:

a) El ataque a las Instituciones Democráticas;

b) El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

c) Las violaciones graves sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

d) El ataque a la libertad de sufragio;

e) La usurpación de atribuciones;

f) Cualquier infracción a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado o a las Leyes que de ella emanen, cuando cause perjuicios graves al Estado, al Municipio o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

g) Las omisiones de carácter grave, en los términos del inciso anterior;

h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que determinen el manejo de los

recursos económicos estatales y de los municipios;

i) Faltar a las sesiones del Ayuntamiento, sin causa justificada, por más de tres veces en forma consecutiva o continuamente dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo, y

j) Dejar de presentarse a las sesiones del Ayuntamiento o al desempeño de sus funciones, cuando habiendo solicitado su separación al cargo, la Legislatura no haya resuelto sobre la procedencia de ésta.

II.- La comisión de delitos intencionales durante su encargo, y

III.- Los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones.

Artículo 114.- Es facultad de la Legislatura, calificar la gravedad, según el caso, para la procedencia de la suspensión o la revocación del mandato".¹⁷

Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California.

Artículo 30.- "Son causas de revocación del mandato, las siguientes:

I.- El ataque a las Instituciones Públicas; al funcionamiento normal de las mismas; a la forma de Gobierno, a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio;

¹⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz. pp 48, 49

II.- Cualquier infracción a la Constitución Política y Ordenamientos Legales Locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la colectividad;

III.- Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la Administración Pública Estatal o del Municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la Ley o que requieran de formalidad específica;

IV.- Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

V.- La usurpación de atribuciones, y

VI.- Cualquier otro acto u omisión que por afectar derechos o intereses de la colectividad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio".¹⁸

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Artículo 26.- "Es causa de revocación del mandato de alguno de los Muncipes, cuando por sentencia judicial por delito doloso, que haya causado estado, se imponga como sanción la inhabilitación; o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio".¹⁹

¹⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California. pp 11

¹⁹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. pp 18

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Artículo 177.- "El cargo conferido a alguno de los integrantes del Ayuntamiento sólo podrá ser revocado por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, cuando no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para tal caso.

En caso de que el encargado fuere revocado, la Legislatura Local procederá a la designación del sustituto".²⁰

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Artículo 58.- "..... o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los siguientes casos:

I.- Por abandono de sus funciones en un lapso de 15 días consecutivos, sin causa justificada;

II.- Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo, sin causa justificada;

IV.- Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso;

V.- Por incapacidad física o legal, y

VI.- Por causas análogas a juicio de la propia Legislatura".²¹

²⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, pp 60

²¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, pp 12

Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

Artículo 100.- "Son causas de revocación del mandato, las siguientes:

I.- El ataque a las Instituciones Democráticas;

II.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Guanajuato;

IV.- El ataque a la libertad del sufragio;

V.- Cuando la infracción a la Constitución del Estado y a las leyes que de ella se emanen, cause perjuicios graves al Municipio o se motiven trastorno en el funcionamiento normal de la Institución, y

VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos".²²

²² *Centro Nacional de Estudios Municipales. Reforma Municipal y Reglamentación. pp 169*

Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.

Artículo 49.- "Procede la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento en los siguientes casos:

- a) Cuando sin causa justificada deje de concurrir a 5 sesiones del Ayuntamiento durante el período de un año;**
- b) Cuando se declare la incapacidad física o mental del miembro del Ayuntamiento;**
- c) Cuando se dicte en forma ejecutoriada sentencia condenatoria por delito intencional, y**
- d) Cuando sistemáticamente cometa actos que impliquen abusos de autoridad o violación, de los derechos individuales o sociales en contra de los miembros de la comunidad".²³**

Se considera, sin mayores abundamientos que la realización en forma individual por parte de alguno de los miembros del Ayuntamiento de los actos u omisiones, será sancionado por medio de la revocación del mandato, sin embargo las causales que van a determinar la procedencia de la revocación, deberían ser novedosas y quizás exclusivas para la revocación del mandato, pero no se da así, como podemos ver en algunas leyes orgánicas municipales que establecen las mismas causales tanto para la revocación como para la suspensión de alguno de los municipales, como son los casos de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Veracruz y Hidalgo, dando como resultado la confusión de objetivos entre estas figuras.

²³ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Administración Municipal*. pp 102

CONCLUSIONES

PRIMERA.— Partiendo de lo que establece nuestra Carta Magna se confirma que a la Revolución Mexicana se debe el haber postulado desde sus orígenes la Libertad Municipal, como Institución Constitucional, siendo esta la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

SEGUNDA.— Para mi parecer, el Municipio podría entenderse como un grupo social integrado por familias que conviven en una misma localidad, dentro de un ámbito en que se resuelven sus problemas de habitación, convivencia, formación y desarrollo como resultado del trabajo en común.

TERCERA.— Considero que con las reformas de 1983, realizadas al artículo 115 Constitucional para el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente económica y administrativa, sino fundamentalmente de carácter político y nacional que habrá de permitir a la vez, un mayor desarrollo político de los municipios en conjunto con las entidades.

CUARTA.— Asimismo estimo pertinente que debe haber uniformidad en todas las entidades en los procedimientos para desaparecer y suspender ayuntamientos, así como para suspender y revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, cuando exista causa grave prevista por la Ley. Previamente a la declaración de los supuestos antes invocados se preserva el derecho constitucional otorgándosele la garantía de audiencia, con el objeto de que estén en aptitud de exponer lo que a su derecho convenga, es decir, ofrecimiento y desahogo de pruebas,

así como la formulación de alegatos, dentro de un marco de legalidad, entendiéndose esto, que es necesaria la asistencia de las dos terceras partes de los miembros del total de los integrantes de las Legislaturas Locales.

QUINTA.- Considero que existe gran confusión que generan los distintos nombres para etiquetar a las situaciones, así como la multiplicidad de causales y que a su vez esto se traduce en el incumplimiento del espíritu de la reforma constitucional de 1983, y que era precisamente el de uniformar. En algunas leyes orgánicas municipales surgen muchos puntos de coincidencia entre las causales de desaparición y suspensión de ayuntamientos, así como en la suspensión y revocación a los miembros del ayuntamiento, como ejemplo de lo expuesto tenemos que en la ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo contempla en un solo artículo las mismas causales para los cuatro supuestos mencionados; en la ley orgánica municipal del Estado de Baja California no contempló causales para la suspensión del ayuntamiento; en la ley orgánica municipal del Estado de Veracruz contempla las mismas causales para la suspensión y revocación a los miembros del ayuntamiento, de lo mencionado se desprende la no uniformidad de algunas leyes orgánicas municipales para las causales de los cuatro supuestos enunciados, sin tratar de agotarlas describiré algunas causales que a mi juicio deben tomarse en cuenta a parte de las que ya se establecen. Para el caso de la desaparición del ayuntamiento, el Caso Fortuito, la muerte de todos los miembros del ayuntamiento, difícil de darse, más no imposible, la Renuncia de la totalidad de sus miembros propietarios y suplentes. Para el caso de la suspensión del ayuntamiento, Tratar directamente fuera del territorio del Estado asuntos relacionados con su municipio, Retengan o inviertan para fines distintos, las cooperaciones que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública. Para la suspensión de los miembros del ayuntamiento, Por incapacidad física o legal, Abuso de

autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio. Para la revocación de los miembros del ayuntamiento, Negarse a expedir los bandos municipales y demás disposiciones reglamentarias, Por impedir que las elecciones se verifiquen en los días señalados y con las formalidades exigidas por la ley. Por lo expuesto se considera conveniente que deben diferenciarse de manera precisa y clara las causales para que proceda la desaparición y suspensión de ayuntamientos, así como la suspensión y revocación de los miembros del ayuntamiento.

SIXTA.- La Reforma Constitucional debe ser integral, basta ya de la directriz ruinosa de los gobiernos estatales, la autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia donde debe existir una expresión de ensanchamiento cuantitativo y cualitativo de la democracia y la libertad municipal, por ser el municipio la base de la organización territorial, política y administrativa de la Nación y la forma de organización social más cercana al individuo.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional. 6a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 2.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Administración Municipal. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1987.
- 3.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1986.
- 4.- Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- 5.- Centro Nacional de Estudios Municipales. La Reforma Municipal. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1988.
- 6.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Reforma Municipal y Reglamentación. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1986.
- 7.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. 1a. Edición. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1986.
- 8.- Democratización Integral: Reforma Municipal Tomo I. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1984.
- 9.- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 14a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1986.
- 10.- Diario Oficial de la Federación. De fecha 15 de Julio de 1986.
- 11.- Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio Historia Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México, 1947.
- 12.- Gonzalez Oropeza, Manuel. "Desaparición de Ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina. 1a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1984.

- 13.- Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho*. 2a. Edición. Editora Nacional. México, 1983.
- 14.- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. 15a Edición. Editora Nacional. México, 1983.
- 15.- Lemus García, Raul. *Derecho Agrario*. 6a. Edición. Ed. Porrúa, México, 1987.
- 16.- Loret de Mola Vadillo, Rafael. *Problemática del Municipio sin Recursos*. Textos Universitarios. Librería Manuel Porrúa. México, 1976.
- 17.- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional*. 9a. Edición Ed. Pax-México. México, 1985.
- 18.- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio (su evolución institucional)*. 1a. Edición. Colección Cultura Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS.
- 19.- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. 4a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 20.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. 1a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 21.- Sanchez Azcona, Jorge. *Normatividad Social*. 2a. Edición. Ed. UNAM. México, 1981.
- 22.- Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. 1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo.**

GLOSARIO

Ayuntamiento.- Es el órgano colegiado, deliberante, que se erige como autoridad política y que asume la representación legal del Municipio.

Cabildo.- Es el lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento.

Constitución Federal.- Ley fundamental y suprema del Estado que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado.

Constitución Local.- En el Estado Federal las entidades federativas son autónomas; esta autonomía se traduce en la facultad que tiene para darse su propia constitución, que es la base de su orden jurídico interno, y para reformarla. Las Constituciones Locales deben ceñirse, necesariamente, a las estipulaciones contenidas en la Constitución General de la República, en la que se establecen las bases mínimas generales de su organización gubernativa.

Legislatura Federal.- Organismo bicamaral, función de imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material.

Legislatura Local.- Organismo en quien se deposita el poder legislativo de las entidades federativas en el Estado Federal Mexicano.

Ley Orgánica Municipal.- Ley local expedida por el Poder Legislativo de cada Estado, es una ley reglamentaria en que se contienen fundamentalmente preceptos atinentes al establecimiento, organización, funciones e integración del Ayuntamiento.

Miembros del Ayuntamiento.- Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

Municipio.- Es la entidad político-jurídica, reconocida por el Estado, integrada por una población, asentada en un territorio determinado, que tiene una unidad de gobierno, que se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Presidente Municipal.- Representa al ayuntamiento y tiene a su cargo la acción ejecutiva.

Procedimiento.- Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

Reforma Política.- Cambio para una mejora, se establece un nuevo marco de relaciones entre la federación, los estados y los municipios, se pretenden innovaciones trascendentales para reformar estructuras que afirmen los valores de libertad y dignidad humana.

Regidores.- 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.

Síndicos.- Tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal.