

29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACAETLAN



"LA DEMOCRACIA MUNICIPAL"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

LUIS BORROEL SALIGAN

ASESORA: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



282706

SEPTIEMBRE DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios por todo lo que me ha dado.

**Con profundo amor dedico este trabajo a mis padres,
Gracias por educarme y apoyarme en todo momento,
para mí tu eres el ejemplo de hombre a seguir,
y tú la bondad que casi no existe.**

**A mis hermanos les doy gracias por su amor,
siempre los llevo en el alma.**

**Gracias Caro por toda la felicidad que me has dado
en todo este tiempo, vives en mi corazón.**

A Luisa Fernanda y a su mami por su cariño.

**Gracias a toda mi familia por
lo buenos que han sido conmigo.**

En memoria de mi difunto tío Consti.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
porque en ella viví una de las etapas más bellas de mi vida.**

**Quiero agradecer todo el apoyo y paciencia que me ha
brindado mi asesora para realizar este trabajo, su ejemplo
me inspira para prepararme día con día, para mí usted
siempre será alguien muy especial en mi vida.**

**A mis maestros queridísimos:
Nadia Avisse,
Jorge Huitrón,
y Leoncio Camacho,
nunca tendré maestros como ustedes.**

**Con especial agradecimiento al
Sr. Lic. Juan Elías Chávez Ramos,
por la confianza, apoyo y enseñanzas
que de Usted he recibido; mi amistad y afecto siempre.**

Tengo la fortuna de tener tantos amigos, que temo mencionarlos y omitir a algunos, ustedes saben quienes son y también que cuentan conmigo en las buenas y en las malas.

Uno busca lleno de esperanzas
el camino que los sueños
prometieron a sus ansias
sabe que la lucha es cruel y es mucha
pero lucha y se desangra por la fe
que lo empecina. Así es la vida.

Indice

Introducción.	7
Capítulo 1. La Democracia.	9
1.1. Orígenes de la democracia.	10
1.1.1. En Grecia.	10
1.1.1.1. Platón.	10
1.1.1.2. Aristóteles.	13
1.1.2. En Roma.	16
1.1.3. En Estados Unidos de América.	17
1.1.4. En México.	20
1.1.4.1. Constitución de 1824.	20
1.1.4.2. Constitución de 1857.	23
1.1.4.3. Constitución de 1917.	25
Notas	28
Capítulo 2. La Federación.	29
2.1. Antecedentes Históricos.	30
2.2. La Federación.	35
2.3. Los Estados.	42
2.4. Los Municipios.	48
Notas	57
Capítulo 3. El Municipio.	58
3.1. Antecedentes Históricos.	59
3.1.1. El Imperio Romano.	59
3.1.2. España.	63
3.1.3. Francia.	66
3.1.4. México.	68
3.1.4.1. La Conquista.	68
3.1.4.2. El Virreinato.	71
3.1.4.3. El México Independiente.	73
3.2. La Organización Municipal.	76
3.2.1. El Ayuntamiento.	76
3.2.1.1. El Presidente.	79
3.2.1.2. Los Regidores.	82
3.2.1.3. Los Síndicos.	83
3.2.2. Los tribunales Municipales.	84

Notas	86
Capítulo 4. Violación al principio democrático constitucional por lo dispuesto en el párrafo cuarto de la fracción primera del artículo 115 de la constitución.	87
4.1. Marco Constitucional.	88
4.1.1. Artículo 40.	88
4.1.2. Artículo 115.	96
4.2. Propuesta de solución.	102
Notas	104
Conclusiones.	105
Adenda	109
Bibliografía.	113
Legislación	117

Introducción.

Para que el municipio sea realmente la base de la organización territorial, política y administrativa del país, es fundamental que a sus habitantes no se les limiten y les sean respetados sus derechos políticos. Sin embargo, el respeto a su sufragio, al ejercicio democrático de elegir sus autoridades, se ve limitado por lo dispuesto en el artículo constitucional 115 fracción primera párrafo cuarto, al disponer que las legislaturas de los estados, y no los habitantes de los municipios, tienen la facultad de designar a los integrantes de un ayuntamiento en los casos ahí previstos; esta limitación de la ciudadanía viola el principio democrático consagrado en el artículo 40 de la Constitución, trayendo como consecuencia la debilidad política del municipio y por consiguiente del país, ya que los gobernados somos libres y políticamente fuertes en la medida en que podamos ejercer plenamente y sin limitaciones nuestros derechos.

Consecuentemente, el presente trabajo tiene por objetivo demostrar que la designación, de entre los habitantes de un municipio por la legislatura local de un estado, para suplir y concluir el periodo de funciones de un ayuntamiento, en el supuesto de que haya sido declarado desaparecido o por falta o renuncia absoluta de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones conforme lo dispuesto en el artículo 115 fracción primera cuarto

párrafo constitucional, limita el principio democrático consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

Para desarrollar esta tesis primero se tendrá que tratar acerca de la democracia, para ello se estudiará esta filosofía política desde sus inicios con los griegos hasta la actualidad; posteriormente se entrará al estudio del sistema de gobierno federal; con estas bases continuaremos en el capítulo tercero con el estudio histórico y jurídico del municipio para que de esta manera se comprenda la importancia que tiene para la nación.

Por último, en el capítulo cuarto se entrará de lleno a estudiar el problema central de la tesis mediante el análisis y comparación de lo establecido por los artículos 40 y 115 fracción primera, cuarto párrafo de la Constitución, para finalizar con la respectiva propuesta de solución.

Capítulo 1. La Democracia.

1.1. Orígenes de la Democracia.

1.1.1. En Grecia.

1.1.1.1. Platón.

Platón intentó, en el libro octavo de la República, sistematizar los regímenes políticos conocidos, decía que si estos regímenes quieren ser perfectos, han de tender a buscar la armonía de las mujeres, los hijos, la educación, los ejercicios que se refieren a la paz y a la guerra; así como la necesidad de dotar a los estados de jefes versados en filosofía, y en las artes militares.¹

Para Platón la forma de los estados o gobiernos, dependía de las costumbres de los miembros que lo componen, y de la dirección que ese conjunto de miembros impone a todo el resto; también decía que en el alma hay cinco caracteres, razón por la cual existían cinco especies de gobierno a saber: la aristocracia, el de Creta y Lacedomonia, la oligarquía, la democracia y la tiranía.²

De los regímenes políticos, la aristocracia es la forma de gobierno más antigua, la de más abolengo entre los griegos, dice Platón que es la forma pura de gobierno; en ella no hay injusticias porque unos hombres eminentes han orientado el bien de la comunidad. En la

aristocracia platónica no existe división de la propiedad; todo es común, y entre las clases reina un equilibrio creador; el hombre aristócrata, es pues excelso y virtuoso.

Cuando la aristocracia decae, surge la timocracia³, una forma de gobierno en la que impera la clase militar; predomina entonces lo pasional sobre lo racional; los que mandan se apoderan de las riquezas, oprimiendo a los inferiores; por lo tanto, el hombre timocrático es ambicioso y lleno de sentimientos altaneros. Este tipo de gobierno es el que corresponde al que impera en Creta y Lacedemonia.

Este régimen injusto prepara el camino a La Oligarquía⁴, que concentra el poder económico en sus manos, y divide a la ciudad en una clase de magnates ricos y una muchedumbre empobrecida. La oligarquía favorece también a una clase intermedia que vive de la oligarquía. Esta clase intermedia es la encargada de realizar los trabajos más viles, cuya realización repugna incluso a los oligarcas, pero que les es necesaria para seguir gozando de sus privilegios; el hombre oligárquico está sediento de las riquezas materiales ya que es avaro, derrochador y siempre desea los bienes ajenos, siendo siempre su conducta servil con sus superiores.

Cuando, devorados por su propia injusticia, desaparecen los oligarcas, aparece la democracia⁵. Sin embargo, este régimen también es injusto, según Platón, porque el pueblo no está preparado para hacerse cargo democráticamente del poder. Y ello porque la oligarquía no se preocupó de la educación de los ciudadanos. Así, es inevitable que el poder degenera en la anarquía, pues los oligarcas al procurarse y procurar el libertinaje en la sociedad, orillan a la indigencia material y espiritual a los hombres que nacieron dotados con genio, habilidades o sentimientos notables, por lo que el hombre democrático es ignorante, razón por la cual no sabe qué hacer cuando tiene el poder; trayendo como consecuencia que vea y se preocupe solamente por sus intereses, pues en su condición ignorante no puede concebir la importancia del bien común, lo que da como resultado en los países democráticos guerras intestinas y sediciones que desembocan en la anarquía.

Para superar este estado anárquico surge la tiranía⁶, en la que prevalecen los más audaces y violentos; en esta forma de gobierno el demagogo más hábil se hace dueño de la situación, suprimiendo totalmente la libertad en aras de conservar el orden, provocando guerras para que el pueblo empobrecido y cansado, no conspire contra él. El hombre tiránico es abusivo y posee una gran labia.

El detenido análisis al que Platón somete a las estructuras políticas de los griegos, nos muestra uno de los motivos centrales de su filosofía, la organización platónica de la ciudad busca definir al hombre-medida, que representa su criterio supremo, al mismo tiempo que por primera vez se entendió el orden político no como obra de un mandato divino, sino como resultado de los intereses más bajos de los hombres.

1.1.1.2. Aristóteles.

En el libro tercero, sección V de su libro de La Política, Aristóteles señala cuáles son los tipos de gobierno que pueden existir. Para él, el gobierno como supremo poder de la ciudad, podía estar depositado en una persona, en pocas personas o en muchas personas; no importando en quién o en quiénes se depositara el gobierno, mientras fuera destinado al bien público se tendrían gobiernos rectos, pero por el contrario, si el gobierno se ejercía conforme y para favorecer los intereses de quienes lo ostentaban, habría desviaciones de los gobiernos rectos⁷.

Si el gobierno que buscaba el bien público se depositaba en una persona, se llama Monarquía o

Realeza; al gobierno de más de una persona pero siendo pocos los que gobiernan se llama Aristocracia, en el cual gobiernan para el bien de la ciudad sus mejores ciudadanos, finalmente, cuando la multitud de todos los ciudadanos es la que gobierna en vista del interés público, se estará en la forma de gobierno llamada República o gobierno Constitucional⁸.

Las desviaciones de estas formas rectas de gobierno son como siguen: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; y de la república, la democracia. Siendo la tiranía, la monarquía en interés del monarca; la oligarquía el gobierno que favorece el interés de los ricos; y la democracia el de los pobres; lo común de estas desviaciones de gobierno es que ninguna busca el bien del pueblo⁹.

Aristóteles no sólo hace mención de las formas rectas de los gobiernos y sus correspondientes desviaciones, sino también las explica diciendo que la tiranía es una monarquía que de manera despótica ejerce su poder; la oligarquía por su parte favorece a los que detentan la riqueza, y por el contrario, la democracia es el gobierno de los indigentes. Aristóteles hace una reflexión¹⁰ que podría provocar una confusión, al pensar en la posibilidad de que si en una ciudad, la mayoría que detenta el poder fuera rica, no sería esta sociedad una

democracia de ricos, o por el contrario, si los pobres siendo pocos pero fuertes dominan a la mayoría que vive en la opulencia, no sería éste un gobierno oligárquico de los pobres, esta reflexión como se puede ver desvirtuaría lo que con antelación propone. La respuesta a esta posible contradicción es que en primer lugar, en todas las partes los ricos siempre van a ser pocos y los pobres muchos, así que, donde quiera que un grupo de hombres, sean pocos o muchos, gobiernan por la riqueza, habrá por fuerza una oligarquía, y donde asuman el poder los pobres una democracia, entonces, el orden numérico no es una diferencia esencial entre la oligarquía y la democracia, la diferencia radica en la riqueza y en la pobreza.

Por el contrario, todos los ciudadanos ricos y pobres participan de la libertad, y el gozar de ella les permite disputarse el poder de la ciudad. Efectivamente¹¹, los pobres, según Aristóteles, creen que por ser libres son iguales a los ricos, siendo esto un error, pues la igualdad sólo puede existir entre personas de la misma clase social, es decir, entre ricos y pobres no hay igualdad sino desigualdad, que al aplicarla el rico al pobre o el pobre al rico, ambos creen que actúan con justicia y no se dan cuenta que la justicia es relativa, pues sólo es posible entre los iguales, no entre quienes no lo son.

1.1.2. En Roma.

Los romanos hicieron ensayos con algunos elementos de la democracia, sin llegar nunca a practicarla. Al principio de su historia, sólo una minoría de familias ricas, los patricios, tenían el derecho de votar y de ocupar los cargos de gobierno en Roma. A lo largo de varios siglos de lucha, las clases más humildes, los plebeyos, conquistaron el derecho a votar y otros derechos que no tenían como ciudadanos del imperio.

Sin embargo, no obstante que en Roma se estableció el modo republicano de gobierno, las clases pudientes conservaron siempre el dominio político del Senado; además, los más importantes cargos ejecutivos estuvieron a pesar de la presión popular, en manos de individuos de las clases superiores.

Como eran hombres de espíritu práctico, los romanos nunca se entregaron del todo a un solo sistema de gobierno, sino que trataron de combinar los que consideraban que eran los mejores rasgos de sistemas de gobierno distintos. De la monarquía, tomaron la idea de un fuerte liderazgo ejecutivo; de acuerdo con los principios del gobierno aristocrático, pensaron en que su gobierno necesitaba una clase especial de gente que en

virtud de sus antecedentes y talento, estaba especialmente preparada para desempeñar cargos importantes en el gobierno de Roma y en el de sus provincias. Conforme a los principios democráticos de que el gobierno debe tener un elemento de consentimiento popular, se realizaban votaciones en asambleas que eran llamados comicios, en los cuales la población podía opinar o de algún modo intervenir en los asuntos del gobierno, así, las resoluciones votadas por las asambleas se llamaban plebiscitos, que estrictamente significan *lo que el pueblo acepta*.

1.1.3. En Estados Unidos de América.

Las raíces de la democracia norteamericana son varias, pero su origen es principalmente inglés; los inmigrantes ingleses que llegaron a América trajeron consigo sólidas creencias acerca de la libertad individual y el gobierno mediante el consentimiento, pudiendo llevarlas a cabo, ya que mucho antes de que las colonias norteamericanas se independizaran de Inglaterra, poseían autogobiernos definidos y bien establecidos. Sólo después de que el gobierno inglés violó repetidamente principios reconocidos por la propia Inglaterra,¹² como el de no fijar impuestos sin

representación, los colonos se vieron inducidos a la rebelión. El argumento principal de los líderes de la independencia norteamericana era sencillo: si el autogobierno era adecuado para los súbditos ingleses en las islas británicas, también era conveniente para los ingleses que emigraban a América. Una vez obtenida la independencia, fue natural que los norteamericanos preservaran y robustecieran los ideales y prácticas del gobierno representativo.

Así sucedió que Thomas Paine, ingles radicado en las colonias, publicaba su folleto *common'sense* lo que se traduce como, sentido común, donde negaba el carácter divino de la monarquía y proponía la separación definitiva de Inglaterra. La negativa del rey a los reclamos de las colonias reforzó la posición de los insurgentes que, el 4 de julio de 1776, y por unanimidad del congreso aprobaron la declaración de la Independencia, casi sin modificar el texto preparado por Thomas Jefferson, John Adams y Benjamín Franklin, que expresaba que todos los hombres fueron creados iguales; que recibieron de su creador ciertos derechos inalienables; que entre ellos se cuentan los derechos a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad; que para asegurar esos derechos fueron implantados gobiernos entre los hombres, cuya validez jurídica deriva de la aprobación de los gobernados.

Estos principios democráticos acabados de mencionar, tuvieron sustento debido a que mediante el voto todos los ciudadanos tomaban parte activa en el gobierno y en su elección; así, todo ese conglomerado de gente diferente en religión, raza e idioma, encontraron ese factor común que los unía e identificaba con el anhelo de una propia patria; sabiendo que con la participación e interés en la política redundaba en el beneficio común y como consecuencia en el particular.¹³

Otro elemento importante de la democracia norteamericana está ligado al carácter distintivo de la historia de los Estados Unidos, pues este país se concibió en el seno del ideal democrático, mientras que en otros, el surgimiento de la democracia es un capítulo de su historia.

La declaración de independencia es el primer caso histórico de una nación entregada a la realización de los ideales de vida, libertad y consecución de la libertad como concepto de vida.

1.1.4. En México.

1.1.4.1. Constitución de 1824.

En los incisos anteriores se vio como ha sido el concepto y desarrollo de la democracia a través de los del pensamiento de los filósofos que más sobresalieron por sus ideas acerca de ella, así como en momentos claves de la historia de la civilización humana; tanto esos conceptos de Platón y Aristóteles, como la democracia de los Estados Unidos, han influido sin duda alguna, en los gobiernos democráticos que se han constituido en el mundo de hoy.

Nuestro país, por fortuna, no ha sido la excepción en cuanto al deseo de su pueblo de constituir una forma de gobierno democrático, ya que en nuestro devenir histórico que en general se ha distinguido por la injusticia en que los mexicanos hemos vivido, ha hecho que desde la independencia de España hasta la fecha, la búsqueda de ese sistema sea una constante.

La Constitución, como expresión de la idiosincrasia y anhelo del pueblo que la crea, es también reflejo del tiempo en que fue creada, y de la situación de ese momento, por lo que en esta parte del capítulo se analizarán los artículos que hacen referencia a la

democracia, en las tres constituciones que han tenido el país; entendiendo a la democracia como la forma de gobierno en que los ciudadanos participan mediante el voto en elecciones para la elección de los miembros que integran al gobierno, pues es este tipo de situación la que legitima a un gobierno democrático.

El 1 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo vigente sin alteraciones hasta 1835, esta es la primera Constitución Mexicana de tipo federalista. Junto con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, elaborada como ordenamiento fundamental mientras se elaboraba la constitución, es considerada el auténtico acto de creación del Estado Mexicano. La nueva Carta Magna estableció el régimen de república representativa y federal, los estados serían independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, mientras que el Poder Supremo de la Nación estaría dividido en Legislativo, compuesto por dos cámaras; Ejecutivo, integrado por un presidente y un vicepresidente; y Judicial; la religión sería perpetuamente la Católica.

En esta constitución, la única participación de los ciudadanos en el gobierno mediante el voto en elecciones, se limitaba a elegir a los diputados tanto de

la cámara de diputados del congreso general (artículo 8), así como a los diputados de las legislaturas locales (artículo 158). Los requisitos necesarios para que un ciudadano pudiera votar, se dejaban a disposición de lo que establecieran las legislaturas locales (artículo 9).

Los senadores eran elegidos mediante el voto de diputados de las legislaturas locales (artículo 25); el presidente y vicepresidente se elegían por los votos de las legislaturas de cada estado (artículo 79); y los ministros de La Corte Suprema de Justicia eran elegidos por votación de las legislaturas de los estados (artículo 127).

Como se puede observar, la participación ciudadana en la democracia mediante el voto estaba restringida sólo a elegir diputados, entendiéndose que en ellos se delegaba la responsabilidad de votar por los demás miembros de los tres poderes; es importante señalar que la palabra democracia no aparece en ninguna parte del texto de la Constitución, parece que si bien los políticos de esa época conocían esta forma de gobierno no les interesaba, tal vez porque no la comprendían.

1.1.4.2. Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 tiene sus antecedentes en las leyes reformistas que promovieron los liberales al triunfo de la revolución de Ayutla de 1854, que derrocó a la dictadura santanista: la llamada Ley Juárez, del 25 de noviembre de 1855, que suprime la facultad de los tribunales especiales de las corporaciones militares y eclesiásticas para ventilar asuntos civiles; la Ley Lerdo, de junio de 1856, que desamortiza los bienes de las corporaciones religiosas y civiles, y la Ley Iglesias, promulgada el 27 de enero de 1857, mediante la cual se suprime el pago de obvenciones parroquiales bajo coacción civil, mismas que fueron incorporadas con algunos cambios a la propia Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se consagró la igualdad de los ciudadanos ante la ley a través de las garantías individuales, se superó la intolerancia religiosa quedando implícita la libertad de cultos, se dio el triunfo definitivo del sistema federal como paradigma de la organización nacional y se estableció un sistema congresional.

Se puede decir que en esta constitución se marcan como prerrogativas del ciudadano el votar en elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, de conformidad con los requisitos que las leyes marcaran (artículo 36); las cualidades necesarias para ser ciudadano eran señaladas por el artículo 34; por otra parte en el artículo 40, por primera vez se menciona la palabra democracia, al decir que la forma de gobierno será una república representativa, democrática y federal.

El Ejercicio del Poder de la Federación es dividido en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 50); el ejercicio del poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión (artículo 51), cuyos representantes, denominados diputados (artículo 53), serán elegidos por los ciudadanos (artículo 52) mediante votación indirecta* (artículo 55); del mismo modo se eligen tanto al titular del Poder Ejecutivo (artículo 76), como a los ministros de La Corte Suprema de Justicia (artículo 92).

Por último, el artículo 109 hace referencia en la forma de gobierno de los Estados, la cual será republicana representativa y federal, omitiendo la forma

* La votación indirecta, es aquella que realizan personas llamadas electores, las cuales fueron elegidas para tal efecto en una votación por la ciudadanía. En la votación directa no existe la figura del elector, por lo que el voto del ciudadano para elegir algún funcionario es directo, es decir, no hay ninguna figura o persona de intermedio.

democrática que se hace mención en el artículo 40; tal pareciera que la democracia sólo es una cuestión federal y no puede existir dentro de la forma de gobierno de los estados. Creo que esta omisión se hizo inocentemente, pensando que se daba por entendido que la democracia estaba implícita en la forma republicana representativa.

1.1.4.3. Constitución de 1917.

El 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente, cuya asamblea se instaló el 21 de noviembre en Querétaro. La Constitución fue redactada y emitida como una necesidad para resolver las diferencias políticas y sociales surgidas antes, durante y después de la Revolución de 1910.

Esta Constitución tomó las ideas federalistas que se habían manifestado desde la Carta Magna de 1824 y que se había consolidado en la de 1857. El capítulo de las garantías individuales de la Constitución de 1857 pasó casi íntegramente al texto de 1917, aunque evidentemente la razón por la cual se decidió hacer una nueva Constitución fue para que quedaran incluidos los derechos sociales.

En el texto original, el derecho a votar y ser votado para cargos de elección popular se reconoce en el artículo 35, ese derecho se reserva al ciudadano (artículo 34); al igual que en la Constitución de 1857, se establece en el artículo 40 la forma de gobierno del país, que ha de ser una república representativa, democrática y federal.

En la Constitución se hace la división del ejercicio del Poder Federal en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49), pero a diferencia de la Constitución de 1857, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras (artículo 50), una de Diputados y otra de Senadores; los integrantes de ambas cámaras, así como el Presidente de la República, depositario del Poder Ejecutivo, son elegidos por votación de los ciudadanos de forma directa, ya no indirecta (artículos 51, 54,56 y 81).

Por otra parte, los magistrados de La Suprema Corte de Justicia, no son elegidos por los ciudadanos, sino por el Congreso (artículo 96); y de igual forma que en el artículo 109 de la Constitución de 1857, en la forma de gobierno de los Estados (artículo 115) se excluye la democracia, creo que por las mismas razones expuestas al final del inciso anterior.

La Constitución con sus reformas actuales guarda, al respecto de los puntos mencionados anteriormente un cambio consistente en que, conforme a lo dispuesto por el artículo 96, los Ministros de La Suprema Corte de Justicia son elegidos por los senadores, de una terna propuesta por el Presidente de la República.

Aparte, se menciona en el artículo tercero del texto actual lo que parece ser un concepto o definición de lo que para el Estado es una democracia al decir que no sólo es una estructura jurídica y un régimen político "sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Esto último no es parte de la democracia o de sus elementos, sino el resultado de ella, como se explicará en el último capítulo.

Notas

¹ Cfr. Platón. *Diálogos*. Porrúa, México, 1999, pág. 569.

² *Ibidem* pág. 570.

³ *Ibidem*, pág. 571-574.

⁴ *Idem*.

⁵ *Ibidem*, pág. 576-578.

⁶ *Ibidem*, pág. 581-586.

⁷ Cfr. Aristóteles. *Política*. Porrúa, México, 1999, pág. 204.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*. pág. 205

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Ibidem*. pág. 205-206.

¹² Cfr. Israel Colmenares y otros. *De la Prehistoria a la Historia, lecturas de historia universal*. Ediciones Quinto Sol, México, 1988, pág. 271

¹³ Cfr. Alexis de Tocqueville. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 246.

Capitulo 2. La Federación.

2.1. Antecedentes Históricos.

Hablar de los antecedentes históricos de la Federación, es hablar de la historia del nacimiento y formación de los Estados Unidos de América, país donde esta forma de organización política tuvo su origen a fines del siglo XVIII, en las posesiones inglesas al norte del continente. Estas posesiones, llamadas colonias, eran desde su fundación totalmente distintas unas de otras, debido a la diversidad cultural, religiosa y lingüística de la gente que las fue poblando; para entender mejor esta conformación, mencionaremos a continuación cómo y por quienes se fundaron las colonias.

La exploración de América del Norte fue iniciada por los ingleses poco después de la llegada de Colón; sin embargo, las condiciones climáticas, la pobreza aparente de la zona y la hostilidad indígena frustraron los intentos de colonización hasta 1606, cuando fue fundada Jamestown, núcleo de la colonia de Virginia. En 1620 un grupo de 100 protestantes calvinistas, llamados Padres Peregrinos, fundó la ciudad de Nueva Plymouth, que después se sumaría a la colonia de Massachusetts, establecida en 1630.

Sucesivamente nacieron Maryland, en 1632, que fue refugio de inmigrantes católicos ingleses; y Rhode Island, fundada en 1636 por vecinos de Massachusetts expulsados por sus reclamos de tolerancia religiosa. También fueron vecinos de Massachusetts (cuya capital era Boston) quienes fundaron, poco después Connecticut y Nueva Hampshire; por entonces, inmigrantes holandeses se habían radicado en la cuenca del río Hudson mientras que en el actual Canadá, a lo largo del río San Lorenzo y extendiéndose hasta el Golfo de México, territorio llamado Luisiana, lo hicieron colonos franceses.

En 1664, Inglaterra compró a Holanda sus dominios del río Hudson donde se constituirían las colonias de Nueva York y Nueva Jersey; más tarde en 1681, Guillermo Penn, protestante de la iglesia Cuáquera, recibió por concesión real los territorios al oeste del río Delaware, donde fundó Filadelfia, centro de la futura colonia de Pensilvania. Mientras tanto, pobladores de Virginia que se habían desplazado hacia el sur y recibieron esos territorios de la corona en 1663, decidieron dividir la colonia en Carolina del Norte y Carolina del Sur.

En 1704 se formó la pequeña Delaware, como desprendimiento de Pensilvania; la última colonia que se

constituyó fue Georgia, en 1732 por orden de Jorge II, donde se implantó la tolerancia religiosa y la admisión de quienes huían de Inglaterra para eludir condenas por deudas. De norte a sur las trece colonias inglesas se extendían entre el Canadá francés y la Florida española; y de este a oeste, entre el Atlántico y los Montes Apalaches.

A mediados del siglo XVIII la población de las trece colonias inglesas era de unos 2,400,000 habitantes desigualmente repartidos, desde los 500,000 de Virginia hasta los 35,000 de Georgia o Delaware; un millón y medio de ellos hablaban inglés (ingleses, escoceses e irlandeses), y el resto eran de origen holandés, alemán, francés, sueco o suizo. A ese núcleo mayoritario de raíz europea se sumaban unos 300,000 africanos, esclavos introducidos inicialmente por traficantes holandeses en 1619, y que habitaban generalmente en la región sur.

La agricultura era la base económica de las colonias, por sus características geográficas en las zonas templadas o cálidas predominó el cultivo del tabaco, el arroz y el algodón, mientras que en las zonas del centro y norte se dedicaron a la siembra de los cereales de consumo interno. Esas particularidades determinaron distintos sistemas de explotación de la tierra: en el sur se originaron grandes plantaciones de

monocultivo intenso cuya mano de obra fue proporcionada por los esclavos; por el contrario en las regiones del centro y del norte, la propiedad se dividía entre un gran número de medianos y pequeños granjeros, al mismo tiempo, se desarrollaron ahí otras actividades como la pesca, la explotación forestal, la construcción naval, la peletería y algunas manufacturas para el consumo interno.

En el aspecto religioso, en Nueva Hampshire, Massachusetts, Connecticut y Rhode Island (que fueron llamadas en su conjunto Nueva Inglaterra), predominaban los puritanos o calvinistas, mientras que en Virginia, las dos Carolinas y Georgia, los anglicanos formaban el grueso de la población; en Maryland eran mayoría los católicos y en Pensilvania los protestantes cuáqueros, ambos muy tolerantes en cuestiones religiosas.

Cada colonia contaba con un gobierno propio, integrado por un parlamento independiente del de las demás colonias; el cual era elegido por los habitantes de la colonia, dicho parlamento decidía sobre impuestos, nombramiento de los funcionarios, expedición de leyes, realización de obras y servicios públicos y en general, de todos los asuntos locales, teniendo como base las premisas establecidas en el derecho inglés.¹⁴

Las colonias inglesas en Norte América, una vez consumada su independencia, se convirtieron en verdaderos estados independientes y soberanos con respecto a sus vecinos; por una necesidad de protección y ayuda mutua debido a su debilidad individual contra el exterior, decidieron unirse formando entre todos un estado donde estuvieran incluidos, pero que al mismo tiempo esa inclusión no derivara en la desaparición de los estados miembros como tales; naciendo así la idea de constituirse en una federación;¹⁵ la cual se plasmó en la constitución de 21 de junio de 1787, pues mediante este sistema político los estados conservaban su independencia administrativa y judicial, adoptando leyes generales para sus intereses políticos, militares, comerciales, entre otros, otorgando su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor de un gobierno federal, conservando para su gobierno propio las facultades no otorgadas al primero, naciendo de este modo los Estados Unidos de América, el primer país con un gobierno federal en la historia moderna del mundo, formado por la unión de estados independientes y diferentes como se mencionó con antelación.

2.2. La Federación.

Etimológicamente, la palabra federación proviene del latín *foedus*, que quiere decir unir, ligar o componer.

Tomando como base la definición de Estado Federal del Maestro Ignacio Burgoa, podemos definir la federación como una forma de organización política y jurídica, por medio de la cual dos o más Estados, que estando separados e independientes uno con respecto al otro u otros, se unen mediante un pacto con la finalidad de crear un Estado nuevo y por lo tanto diferente, en consecuencia, dicho estado se denomina como Estado Federal.

Para poder profundizar y entender mejor la Federación, en la definición anterior se encuentran dos elementos que se estudiarán a continuación, pues sin ellos no puede existir la federación; dichos elementos son el Estado y el pacto entre estados.

El Estado es el ente jurídico-político conformado por la unión de cinco elementos, a saber: población, territorio, gobierno, soberanía y un orden jurídico.

La población de un estado, es en sí la gente que habita en él y al cual pertenece. El territorio es el espacio físico y material que ocupa en un lugar geográficamente determinado. El gobierno son las instituciones por las cuales el Estado se organiza al interior. La soberanía es la facultad que tienen sus habitantes para autodeterminar su modo de ser político, económico y social, sin restricciones, influencias, o intervención de otro estado. El orden jurídico es el conjunto de leyes que regulan y definen las instituciones, la vida económica, social y política de un estado; al mismo tiempo, este orden jurídico reconoce la personalidad jurídica del estado, distinguiéndolo de este modo, frente a los demás estados.

Los Estados pueden ser de dos formas: unitarios o centrales, o bien, federales, esto con independencia de sus formas de gobierno; existen entre estas dos formas de estado varias diferencias, las cuales se derivan de la forma en que se constituyen, esta es a su vez, la diferencia radical entre ellos.

En efecto, mientras que la fundación de un Estado federal depende de la unión pactada de dos o más Estados, el Estado unitario se funda por cualquier otra circunstancia, es decir, no hay pactos que unan Estados

para formarlo, de este modo llegamos al segundo elemento que caracteriza al Estado Federal: el pacto.

Basándose en su propia soberanía, cada estado se une en un pacto con otro u otros para formar un Estado federal, la federación es por lo tanto un pacto entre quienes tienen por esa libertad, implícita en la soberanía, la voluntad de unirse.

Este pacto se materializa y formaliza con la creación de una Constitución, que ha de ser la ley suprema del Estado que nace con ella. En otras palabras, los Estados que se unen bajo la forma federal crean otro país diferente.

Entendemos a la soberanía como una facultad que se ejerce frente al exterior, los Estados que se unen, otorgan su soberanía al Estado federal, ya que éste es en sí uno nuevo, que debe contar con soberanía frente a los demás estados extranjeros.

La Constitución de un Estado federal, crea instituciones que responden a la necesidad e intereses comunes de los Estados que forman el Estado Federal, con base en eso, en la Constitución hay una división entre dos gobiernos, el federal y el local o de los estados, estos se complementan y en ellos el pueblo es

el único soberano, pues el pueblo de cada Estado es a su vez, con la unión federal, pueblo del Estado federal. Así pues, el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión entre estados diferentes, unión que no niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo de ellos.

Efectivamente, en la Constitución federal se reconoce a los estados que forman al nuevo país, autonomía dentro de un ámbito de competencia diferente al federal, este reconocimiento debe de ser igual para todos los Estados.

Por lo tanto, la soberanía de los Estados, ya no es el poder absoluto como era cuando cada Estado era unitario, sino la potestad de decidir los asuntos de su competencia a través de órganos de gobierno propios, por ello el sistema federal es un sistema donde se distribuyen competencias entre distintos niveles de gobierno¹⁶. El sistema federal incluye en la Constitución conceptos y mecanismos donde los estados formen parte del gobierno federal mediante la división de poderes de la federación, coincidiendo de este modo la unidad política nacional al lado de autonomías estatales que son las que forman y participan de esa misma unidad política nacional¹⁷.

Tenemos pues, que en el Estado federal, la Constitución divide el poder para su ejercicio en tres, existiendo entonces, un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial.

Al Poder Ejecutivo le corresponde en principio, tener la representación de la Nación, y por consiguiente defender la soberanía nacional frente a otros países, así como la de hacer valer las leyes del país.

El Poder Judicial Federal es la garantía del cumplimiento del pacto federal, ya que éste va a dirimir los conflictos que se den por las competencias constitucionales entre el gobierno federal y los estados, así como entre las leyes federales y locales, al tener las facultades de interpretar la Constitución, con el fin de establecer el orden constitucional que se hubiera perdido a raíz de estos conflictos.

Por último, la participación de las entidades federales en el Poder Legislativo es mediante representantes en los Congresos Nacionales, ya sea mediante diputados o representantes, o mediante senadores en los sistemas bicamarales donde se encuentra el senado.

En los Estados Federales, la totalidad del ordenamiento jurídico nacional debe de estar supeditado a lo que marca la Constitución Federal, esto es un principio llamado *Supremacía Constitucional*, el cual garantiza el funcionamiento del sistema federal al permitir que los estados ejerzan su autonomía para gobernarse conforme lo regulado por la Constitución Federal, buscando asimismo la igualdad jurídica y política de los estados miembros, por lo que hay una organización política donde el poder federal actúa en todo el territorio nacional, teniendo como destino de su actuación la población entera, y donde los poderes estatales actúan en el ámbito de sus competencias para su población, que es a la vez la federal.

El Estado federal, es la unión de autonomías de diversas y distintas expresiones sociales; sin que ello implique que desaparezcan; las cuales se subordinan a un orden superior y de valor común para todos los elementos integrantes, buscando que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad. Luego entonces, federar significa conectar lo diverso e independiente en una forma superior de convivencia.

En la Constitución federal, se hace un reparto de atribuciones y jurisdicciones entre los órganos de gobierno y estados, con el fin de establecer de una

manera clara y precisa los límites y facultades de cada uno, para evitar problemas, esto es conocido como *Principio Federal*. Esta organización implica la distribución y descentralización de competencias entre los estados y la federación, con lo cual se trata de atender mejor las necesidades del pueblo.

Por el contrario, el Estado unitario posee unidad política y constitucional en cuanto se entiende que un Estado de esta forma es homogéneo en su composición jurídica y política, contraria a un federal, por lo que dentro de él no hay autonomías y su organización interna no es en teoría tan complicada como la del Estado federal.

En un Estado unitario no hay diferentes ámbitos de competencia, por lo que descentraliza sus funciones dividiendo su territorio en departamentos o provincias; en aras de tener una mejor administración interna, va a depender del grado de especialización de los mecanismos y procesos que emplee para que pueda ser o no muy descentralizado.

Por el contrario, el Estado Federal descentraliza su administración como consecuencia del reconocimiento y la existencia de diferentes ámbitos de competencia constitucionales, no en un afán de descentralizar por

administrar mejor, por lo que al igual que en el Estado Unitario, el éxito de su administración dependerá del grado de especialización de sus procesos y mecanismos administrativos.

Sacamos entonces en conclusión, que la descentralización como tal de la administración tanto en los Estados federales como en los Estados unitarios, no es una diferencia de fondo, pues la diferencia de la descentralización entre ambas formas de Estado obedece a sus orígenes. El éxito de cada forma de descentralización va a depender de que tanto resuelvan los problemas del ciudadano al servirlo, lo cual se refleja en su bienestar y protección. Porque para eso están los Estados.

2.3. Los Estados.

Los estados de una Federación, son entes con personalidad jurídica propia, que al mismo tiempo abarcan un espacio territorial dentro del Estado federal; el cual, a través de la Constitución Federal, les atribuye y reconoce derechos y obligaciones.¹⁸

Así pues, en los Estados soberanos, hay la existencia Constitucional de dos órganos de gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una precisa delimitación de sus competencias y atribuciones. La federación en su organización jurídica y política, presenta dos esferas, por un lado el estatuto constitucional de los poderes federales, y por el otro, el estatuto constitucional de las partes integrantes que la conforman; recordando que una federación es una forma de gobierno que incluye tanto poderes federales como poderes estatales o locales.

Luego entonces, en la constitución de un Estado Federal, se debe incluir una serie de normas que garanticen el respeto a la autonomía de los estados, esas normas se deben apegar a los márgenes de autonomía y libertad aceptados por los propios estados miembros, llamados también entidades federativas por ser propias de la federación. El hecho de que al unirse varios estados hayan cedido su soberanía a la federación, no implica que por ello no se hayan reservado las facultades necesarias que les aseguren contar con una propia vida política.

La forma mediante la cual los estados aseguran su propia vida política, es mediante las facultades que les consagra la Constitución federal; la principal facultad, es

la posibilidad de que los estados se reservan el derecho de crear sus propias constituciones, las cuales son dentro de su esfera territorial y de competencia política, la ley más importante. Por lo tanto, los estados poseen autonomía constitucional, pero esta autonomía está supeditada, debiendo seguir los lineamientos marcados por la Constitución federal, a la cual no debe contrariar. Esta es una característica de los Estados Federales, que consiste en el principio de la Supremacía Federal sobre las constituciones de los estados, permitiendo de este modo la existencia de instituciones básicas para la totalidad de los estados y así lograr igualdad entre ellos.

Refiriéndose a su esfera local, la constitución de un Estado es el ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de su ámbito político y su espacio territorial, los poderes públicos estatales, y las relaciones de estos entre sí y con los ciudadanos, a los cuales, les otorga derechos y obligaciones. Por lo tanto, las Constituciones estatales tienen supremacía dentro de los estados; mientras no se oponga lo que establezca con lo dispuesto por la Constitución Federal.

Aun y cuando los estados no tienen soberanía, a sus constituciones se les puede considerar como tales, en virtud de la autonomía con la que cuentan los estados, la cual se deriva de la naturaleza del pacto

*federal del que forman parte. Un estado es autónomo por el hecho de que de conformidad con la Constitución Federal, tiene competencia para darse su propia constitución... la constitución de un estado tiene el carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior.*¹⁹

Para entender mejor todo lo anteriormente dicho me permitiré citar al maestro Felipe Tena Ramírez: *Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la federación.*²⁰

Por lógica, las constituciones locales siguen como modelo la constitución federal, así, se dividen en una parte dogmática y en una parte orgánica. Siguiendo dicho modelo, en la parte dogmática se incluyen las garantías individuales, donde se repite lo que ya está consagrado por la constitución federal; pero si esta parte no existiera en las constituciones locales, no habría problema, pues las garantías individuales, son derechos públicos del ciudadano, inherentes al ser humano, que se pueden oponer al poder público sirviendo como su límite; y el hecho de que una constitución estatal no las reconozca, no implica que no fueran válidas, pues las

garantías de la constitución federal están destinadas a todos los habitantes de la nación, sin importar o distinguir el lugar o estado donde vivan, entonces, la inclusión de las garantías individuales en las constituciones locales, obedece no a una mera repetición, sino a su afirmación.

En la parte orgánica de las constituciones locales, al igual que en la constitución federal, y siguiendo lo que ella les indica para establecer su forma de gobierno, se establece la forma de gobierno y los poderes del Estado.

Generalmente, el Poder Ejecutivo de un estado, es depositado en una persona llamada Gobernador, las facultades a él conferidas, se basan en las que se le confieren al Presidente de la República en la Constitución federal, de este modo, tiene que observar y hacer observar las leyes federales, expedir reglamentos, hacer algunos tipos de nombramientos, realizar iniciativas de leyes e indultos.²¹

El Poder Legislativo en los estados es depositado en una cámara de representantes que generalmente se llama Congreso Local, o puede depositarse en dos cámaras, esto dependerá de lo dispuesto por la constitución local, la cual también va a establecer la

organización de sus tribunales para formar el Poder Judicial Local.

Junto con lo anteriormente dicho, los estados miembros de la federación, tienen el derecho de intervenir en la creación o reformas de las leyes federales, mediante la participación de representantes estatales en el Congreso federal, llamados en general senadores, a este tipo de participación se le llama indirecta; y de forma contraria, la forma directa de participar es mediante la revisión que los estados pueden hacer de la Constitución Federal, a través de referéndums por parte de las legislaturas locales o mediante los mecanismos previstos en la Constitución Federal para tal efecto; a propósito de la participación directa, el maestro Felipe Tena Ramírez manifiesta: *Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, es decir, asegura por lo que toca a los estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese estatus,*²² pues si las reformas no las realizan los estados, perderían su autonomía al delegar esta facultad a otro órgano, ya que estas leyes al tener observancia federal, les afecta directamente.

2.4. Los Municipios.

En esta última parte del presente capítulo, nos abocaremos a estudiar la figura del Municipio; al igual que en el estudio de la Federación, y de los Estados, la figura del Municipio se estudiará como tal, es decir, sin hacer referencia alguna al municipio mexicano o el de algún otro país.

Este estudio puro de la figura del municipio, obedece a que entendiendo su naturaleza e importancia, se podrá comprender con mayor claridad la trascendencia de esta figura en México, cuya organización particular en este país se examinará en el capítulo tres, de este modo, al entender a la figura del Municipio en el presente capítulo, y al ver el caso mexicano en el próximo, ya podremos, con estas bases, entrar de lleno en el cuarto capítulo donde se tratará el tema de la tesis.

Conforme lo dicho con antelación, comenzaremos diciendo cuál es el significado lingüístico de la palabra municipio.

Municipio es una palabra que se deriva del verbo latín *munus*, que significa cargas, obligaciones, tareas u

oficios; y del sustantivo latín *capare*, que significa tomar o hacerse cargo de. Así el término latino define al municipio como *las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.*²³

Ahora bien, el Municipio es definido por varios autores de distintas maneras, a continuación y como una forma de ir entendiendo poco a poco lo que es el Municipio, citaremos algunas definiciones:

El Lic. Carlos F. Quintana Roldán propone que *el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y del organización política de un estado.*²⁴

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, *el municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.*²⁵

El maestro Gabino Fraga menciona que *El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.*²⁶

La Enciclopedia Omeba, da la siguiente definición: *Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.*²⁷

Por último, la Lic. Teresita Rendón Huerta Barrera, define al municipio como *la entidad jurídico-política integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.*²⁸

En mi opinión, el municipio es una figura lo suficientemente compleja para que se pueda comprender con una simple definición, con esto no quiero decir que las definiciones no sirvan para entender al municipio, no,

simplemente creo que no bastan; por lo que, al municipio solo se puede entender al estudiarlo de una manera general, que abarque su paso por la historia, hasta las leyes que lo regulan, pasando por los conceptos que hay de él, es decir, estudiando todo lo relacionado con el municipio.

Si bien ningún concepto nos puede definir al municipio de manera exacta, lo que sí podemos conocer de él es su naturaleza, la cual está estrechamente relacionada con su origen y con los elementos que le dan rostro.

Tratando de establecer cuál es el origen del municipio, existen tres teorías al respecto: la sociológica, la jurídica y la ecléctica.

La teoría sociológica sostiene que el municipio tuvo su origen al unirse de manera natural la gente, formando comunidades, con el fin de resolver los problemas que tenían en común, de tal modo que el municipio existe antes de que existiera el Estado.

La teoría jurídica, postula que el municipio se originó en el momento que la ley lo reconoció como tal, es decir, el municipio es una creación jurídica.

En la teoría ecléctica, se piensa que el municipio se origina cuando se une un elemento social, es decir una comunidad establecida previamente, con el elemento jurídico que la regula; esta teoría es una especie de mezcla de las dos anteriores. Como se puede ver, algunas definiciones del municipio se relacionan con las teorías que le dan origen.

En lo personal, creo que también el origen del municipio se puede entender como el resultado del proceso histórico de las civilizaciones donde se fue gestando, para ello nos servirá la historia que de él se hace en el tercer capítulo.

Una vez vistas las teorías del origen del municipio, mencionaremos a continuación sus elementos, los cuales son: una población con un fin, un territorio, un orden jurídico que lo rija y autonomía.

La población de un municipio, se constituye por las personas que residan en él o se encuentren dentro de su territorio, los cuales se pueden considerar como gente del lugar, vecinos, huéspedes o transeúntes, por ejemplo, el bando municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, en sus artículos del 12 al 18 menciona que son Naucalpenses, las personas que hayan nacido dentro del territorio municipal y los mexicanos con más

de cinco años de residencia en el Municipio; Vecinos, las personas con más de seis meses de vivir en el territorio municipal; Huéspedes, las personas que por razones de negocios, turismo, investigación o por cualquier otra causa lícita se encuentren de visita temporal en el Municipio, y cataloga como transeúntes a todas las personas que por cualquier circunstancia se encuentren de paso por el territorio del Municipio. El territorio es la zona geográfica delimitada en la cual habita la población del municipio, formando de este modo una comunidad, la finalidad de unirse, es la de resolver de la mejor manera sus necesidades particulares.

El orden jurídico y la autonomía de un municipio van de la mano, ya que la gente que habita en un municipio, vive y siente de primera mano lo que pasa en su comunidad, por lo que nadie mejor que ella para saber cómo puede resolver sus problemas o satisfacer sus necesidades, como consecuencia necesitan autonomía, es decir, la facultad de por ellos mismos decidir qué hacer al respecto; con base en esa autonomía, el municipio tiene el derecho de organizarse de la manera más adecuada a sus intereses, por lo que necesita un Ayuntamiento, el cual organice la vida municipal, y que esté destinado a manejar y resolver los problemas e intereses colectivos, ahora bien, la forma y facultades del Ayuntamiento del municipio, deben de estar

regulados por un orden jurídico, es decir en un Bando Municipal, en el cual también se establecerá la composición territorial del municipio por ejemplo, en pueblos, colonias o fraccionamientos residenciales, industriales y campestres

Por otra parte la autonomía de organizarse de un municipio implica la libertad de poder elegir a sus autoridades y de esta forma poder manifestar la voluntad de su población que es a fin de cuentas, ejercer la democracia.

Ahora bien, la naturaleza del municipio radica en que mediante esta forma de organización, se busca atender y resolver las necesidades y demandas comunitarias de una manera inmediata, para lograr en las comunidades tranquilidad, bienestar y orden público. Por esto, la naturaleza del municipio es la misma en cualquiera que sea, independientemente del tipo de Estado en que se sitúe.

Como se mencionó en incisos anteriores, un Estado Nacional puede tener dos formas que son la forma central o la federal, el municipio se puede encontrar en ambos; y si se puede encontrar, es porque el municipio existe en el Estado Nacional en cuya formación histórica nacieron, y que a la vez, el orden jurídico de ese Estado

tiene prevista en su organización política o administrativa al municipio, por lo que en otros países las comunidades pueden estar organizadas de un modo distinto; cuando el municipio se encuentra en un Estado central o unitario, se torna en una forma de organizar la administración pública, de la forma conocida como descentralización por región, propia de este tipo de Estado, recordando que para su administración un Estado Unitario se divide en departamentos administrativos, los que a su vez, se dividen en regiones o municipios.

Cuando en un Estado Federal encontramos la figura del municipio, ésta es una forma de organizar política, administrativa y territorialmente a los Estados que forman la federación, convirtiéndose de este modo en un nivel de gobierno, con personalidad y capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una comunidad asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración federativa.²⁹

En un sistema federal, el municipio regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Federal, en la Constitución del estado al que pertenezca y por sus propios ordenamientos.

La importancia del municipio radica en que se le considera como la célula básica de la organización política y/o administrativa de los Estados en los que aparece; el municipio implica regiones y si cada región es fuerte se hace fuerte el país al que pertenecen, siendo esto un efecto en cascada.

Notas

¹⁴ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1998, pág. 408.

¹⁵ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1998, pág. 102 y 103.

¹⁶ Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación. *El Federalismo Mexicano*. Dirección de Publicaciones y Difusión del Archivo General de la Nación, México, 1996, pág. 14 y 15.

¹⁷ Cfr. Jacinto Faya Viesca. *El Federalismo Mexicano*. Porrúa, México, 1998, pág. 5.

¹⁸ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela. Op. cit. pág. 895 y 896.

¹⁹ Jacinto Faya Viesca. Ob. cit. pág. 161.

²⁰ Felipe Tena Ramírez. Ob. cit. pág. 19.

²¹ *Ibidem*. pág. 137.

²² *Ibidem*. pág. 141.

²³ Carlos F. Quintana Roldán. *Derecho Municipal*. Porrúa, México, 1998, pág. 1.

²⁴ *Ibidem*. pág. 6.

²⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. Op. cit. pág. 905.

²⁶ Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1987, pág. 219.

²⁷ Citada por Reinaldo Robles Martínez, en *El Municipio*. Porrúa, México, 1998, pág. 156.

²⁸ Teresita Rendón Huerta Barrera. *Derecho Municipal*. Porrúa, México, 1998, pág. 13.

²⁹ Cfr. Reinaldo Robles Martínez. Ob. cit. pág. XII.

Capítulo 3. El Municipio.

3.1. Antecedentes Históricos.

3.1.1. El Imperio Romano.

Fue en Roma donde surgió, según la opinión de casi todos los estudiosos del tema, la figura del Municipio; esto se debió a la necesidad que tenía el Imperio Romano de organizar y poner cuidado a las necesidades y asuntos que se originaban en todas las localidades del vasto imperio. En aquel entonces, eran todos los lugares que los romanos conquistaban, y por consiguiente, sus prioridades no eran para el imperio de mucha importancia, pero con esta figura se aseguraba el control de los tributos y la obediencia política que exigían los conquistadores; a pesar de eso, el sometimiento de los pueblos conquistados no era tan estricto al grado que implicara tratar de regirlos de una manera uniforme, por el contrario, se les respetaban las condiciones particulares de cada uno, mediante normas locales de gobierno muy flexibles que otorgaban una amplia autonomía administrativa, dando como resultado que los municipios romanos fueran de diversas formas en su organización y características, lo cual se reflejaba en el grado con el que podían autogobernarse.

Al reconocer y otorgar autonomía a los municipios, el Imperio Romano gozaba de estabilidad en todas sus

regiones, pues de lo contrario, se darían con frecuencia brotes de inconformidad, y para mantener la paz, los romanos hubieran requerido de un ejército mucho más numeroso, al igual que un aparato administrativo gigantesco, cosa que se evitó con la autonomía municipal.

Hay que hacer hincapié, en que al principio del establecimiento de la civilización romana, no había municipios, pues eran comunidades tan pequeñas que no podían tener otras comunidades dentro de sí mismas, por lo que los municipios aparecieron poco a poco, como el resultado de la expansión del imperio mediante la conquista de otros pueblos.

Como consecuencia de la diversidad territorial y étnica del imperio, los municipios tomaron diferentes formas, las cuales eran las siguientes:³⁰

Municipia socii. Esta forma municipal corresponde a la de los pueblos próximos a la ciudad de Roma, debido a su parecida cultura, eran socios de los romanos y tenían los mismos derechos que ellos, por lo cual también se les llamó *Municipia cum suffragio*.

Municipia foederata. Estos municipios surgen a raíz de convenios o pactos con Roma, algunos contaban con

sufragio, mientras que los demás tenían la calidad de *Municipia sine suffragio*.

Municipia coercita. Estos municipios casi no tenían prerrogativas con respecto a Roma, solamente podían administrarse de manera local sin que esto trascendiera en la vida política imperial, no tenían derecho al sufragio y a enviar representantes a Roma.

Un municipio romano era constituido por una región delimitada donde había una ciudad principal, y varias casas esparcidas al igual que algunas aldeas. Dentro del municipio romano la curia era el órgano más importante en cuanto a su organización se refiere, sus miembros, llamados *decuriones* eran la clase más elevada de la ciudad, al frente de los *decuriones* había un patrono, el cual era elegido por los ciudadanos; en cuanto a los cargos que formaban parte del aparato administrativo del municipio romano encontramos los siguientes³¹:

Los duunviri, que eran los directamente encargados de la administración municipal.

Los ediles, auxiliaban a los *duunviri*, a ellos competía las labores de policía y vigilancia de mercados, pesas y medidas así como el cuidado de los edificios públicos.

Los *cuestores*, se encargaban de las finanzas del erario municipal.

Los *pontífices* y *augures*, tenían como función realizar los actos de culto en el municipio.

Los *servios augustales*, que cuidaban la realización del culto imperial.

El *defensor civitatis*, protegía a la plebe de injusticias y de la violencia.

Como auxiliares y bajo el mando de los magistrados y demás funcionarios municipales, había empleados subalternos, como los *licttores*, los *viatores*, y los *librarii* cuya traducción corresponde a alguaciles, mensajeros y tenedores de libros, respectivamente, entre muchos otros.

Los principales ordenamientos romanos acerca del municipio fueron: la *Lex Papiria* o *Código Papiriano* que es de la época de Tarquinio el soberbio; la *Lex Julia de Civitates*, según la cual los aliados de Roma que les hubieran sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino; la *Lex Plautia-Pariria*, que ampliaba las prerrogativas del derecho cívico a otros municipios; la *Lex Julia Municipalis*; que pretendía unificar todos los

sistemas de administración en los municipios romanos; otros ordenamientos fueron la *Lex Colonial Genetivae Juliae* y el libro *L del Digesto*.

3.1.2. España.

Una vez que los romanos vencieron a los pueblos ibéricos de España, nombraron procónsules para organizar al territorio conquistado; conforme se fueron organizando los municipios, se convirtieron en municipios con los derechos plenos de los de Italia, es decir, se integraron al sistema jurídico y político de la metrópoli, siendo municipios del tipo *Municipia foederata cum suffragio*; las autoridades municipales fueron igual que en Roma, es decir, habían la curia, *duunuiros* y *ediles*. Gracias a la organización municipal romana, nacieron y se estructuraron las ciudades de Osuna, Cartagena, Elche, Valencia, Tarragona, Mérida y Zaragoza entre otras.

Digamos que todo iba bien, hasta que en el siglo IV después de Cristo, tribus de pueblos germanos invadían toda la península, haciendo perder a Roma el control político y militar de la región; y por otro lado, los municipios españoles perdieron su estabilidad y eficacia

al mezclarse con las costumbres de los conquistadores bárbaros; en el siglo V los visigodos quedan como los únicos dominadores de España, donde fundaron su reino.

Ya para el siglo VIII, la península conoce otro tipo de conquista, la de la *Jihad* o Guerra Santa de los árabes; el dominio árabe en la península comprendió siete siglos, desde el VIII, hasta el XV con las guerras que los reyes españoles libraban para liberar a España del dominio árabe.

A lo largo de las guerras, los reyes otorgaban grandes privilegios a la gente que fundaba centros de población en los territorios libres, mediante documentos llamados Cartas Puebla, por su naturaleza inicial de ser permisos para poblar un determinado lugar. Cuando se trataba de poblaciones ya establecidas y libres de moros, los documentos se llamaron Fueros Municipales; con el tiempo estos términos fueron utilizados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban la autonomía de cada ciudad, esta época fue llamada como al época de oro del municipio español³².

En la época dorada del municipio español, el gobierno municipal era autónomo, tanto política como administrativamente, con facultades judiciales y los

encargados de los puestos públicos se elegían por votación directa del pueblo.

Una vez que se fueron los árabes de España, los reyes comenzaron a centralizar el poder político, en detrimento de la autonomía municipal; así, el rey Alfonso X suprimió mucho de los fueros municipales al centralizarlos en la ley de las Siete Partidas; después, Enrique III, designa corregidores, los cuales ejercían la función más importante en lo administrativo, el corregidor fue el exponente máximo de la centralización del municipio, pues era cabeza del ayuntamiento y dependía directamente del rey. Posteriormente, Pedro de Aragón crea la figura de Justicia Mayor, que en nombre del rey centralizaba las facultades judiciales y sancionadoras que hasta ese entonces estaban todavía en manos de los alcaldes municipales.

La degeneración del municipio español, trajo como consecuencia un movimiento llamado *de los comuneros*, el cual promovía acciones contra la intervención y órdenes autoritarias del rey Carlos V, este movimiento finalizó en una guerra, la cual ganó el rey y así el municipio español aceleró su decadencia, sin embargo, por esas épocas se conquistaba América, donde el municipio florecería.

3.1.3. Francia.

Los señores feudales franceses, poseían más derechos y poder que la monarquía, como consecuencia, Francia era un conjunto de feudos donde las libertades del pueblo eran inexistentes.

Al terminar el siglo XI, los municipios en Francia comienzan a aparecer mediante cesiones que otorgaban ya sea el rey o los señores feudales; pues el aumento que se empezó a dar en el comerciό, orillό al pueblo a organizarse para pedir se les reivindicaran sus derechos políticos. Las cesiones se hacían mediante una carta en la cual se decía que se *cedía* el Municipio a los habitantes de algύn poblado determinado, entendiendo por Municipio el reconocimiento de los usos y costumbres que tenía la poblaciόn en sus respectivas comunidades, las cuales no podían ejercer. La cesiόn del municipio también se podía lograr con la compra de ésta al seńor feudal o al rey. Sea mediante la cesiόn del municipio o por su compra, las personas que lo conformaban realizaban un juramento mediante el cual se comprometían unos con otros a defender a su municipio contra los vecinos, contra el seńor feudal e inclusive contra el mismo rey, en el caso que sus libertades y derechos ganados corrieran peligro.

Mediante la facultad de autogobernarse otorgada por las cartas municipales, se conquistó la libertad individual de las personas que habitaban el municipio, y se garantizaba el actuar contra las arbitrariedades de los agentes señoriales, que eran como una especie de corregidores españoles.

Efectivamente, existía tanto en lo judicial como en lo administrativo, una verdadera autonomía; en el aspecto judicial, los municipios impartían la justicia en su territorio con sus propias leyes y con jueces elegidos popularmente; respetando solamente los asuntos en los que el rey tenía jurisdicción; en lo administrativo elegían a las personas que se encargaban de los servicios públicos y de la administración general de los municipios.

Antes del establecimiento de los municipios, las guerras entre señores feudales y burgueses, así como entre ambos y el rey, estaban al orden del día; en consecuencia, la actividad económica se veía seriamente amenazada, pues el patrimonio de la gente no estaba seguro, en base a eso, muchos señores feudales prefirieron otorgar municipios con un doble fin, por un lado buscar la paz necesaria para el desarrollo económico, y por el otro debilitar a sus enemigos, ya que los municipios otorgaban en correspondencia apoyo

militar; la importancia militar de los municipios se hace evidente en los motivos bélicos que se plasmaban en sus sellos y escudos.

Con el transcurso del tiempo, la monarquía se fue haciendo cada vez más poderosa, y para asegurar que su poder se impondría sobre los municipios; tenían los reyes dos políticas al respecto: o no propiciaban el desarrollo de los municipios débiles, u hostigaban a los fuertes con el fin de debilitarlos; esto trajo como consecuencia el debilitamiento y decadencia del municipio francés. A eso se aunaba la migración de los cerebros municipales a las cortes reales, y el aumento de la burocracia real que con sus altos impuestos pretendían mantener su tren de vida suntuoso, llevaron a la bancarrota a muchos municipios.

3.1.4. México.

3.1.4.1. La Conquista.

En nombre del rey Don Carlos de España, el día 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda el primer municipio en la América Continental, llamado Villa Rica de la Vera Cruz; ese día era viernes santo, por eso el

nombre para conmemorar la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.

En ese año la isla de Cuba era gobernada por Diego Velázquez, quien organizaba desde tiempo atrás diversas exploraciones a las tierras situadas en el occidente, como las que hicieron Hernández de Córdoba y la de Grijalba.

La tercera exploración fue confiada por el gobernador Velázquez a Hernán Cortés; dicha exploración tenía por objeto hacer una relación de las tierras exploradas y de su gente. Ya presto a salir, Cortés se entera de que Velázquez le revocó la misión y lo quiere apresar, entonces Cortés adelanta su salida y se va de Cuba el 10 de febrero de 1519.

La expedición no tenía, según las órdenes de Velázquez, la finalidad de conquistar tierras y establecer poblaciones; Cortés, a sabiendas de que por su conducta a su regreso a la isla lo podían castigar matándolo o haciéndolo prisionero, decide fundar en la costa el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, como el medio idóneo que satisfacía el requisito legal necesario para tener el apoyo y la base política necesarios para actuar en representación y a nombre del

rey de España, logrando así la independencia del Poder de Diego Velázquez.

Como no había españoles que vivieran ahí antes de que llegara Cortés, se simuló un caserío con enramadas y se procedió a votar para elegir a los miembros del ayuntamiento, de tal suerte que de entre los capitanes y soldados de la expedición, salieron electos el alcalde, los regidores, el alguacil y el escribano entre otros cargos.

El ayuntamiento electo nombró a Hernán Cortés capitán del ejército español así como justicia mayor, transformando de ese modo a los soldados expedicionarios en miembros de una milicia comunal, la cual tenía como prioridad defender la autonomía del municipio recién fundado, inclusive en contra del gobernador de Cuba. De esta forma, al ser Cortés capitán del ejército, tiene la legitimidad legal para conquistar las tierras en el nombre del rey, y así, no realizar una simple expedición.

3.1.4.2. El Virreinato.

Consumada la conquista, y en la medida en que avanzaba la colonización española, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir y marginar a los *calpullis**. Felipe II expidió en 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimiento y Población y Pacificación de las Indias, y luego por una Rea Cédula de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles. Solamente se elegía a los alcaldes ordinarios que quedaban encargados de asuntos judiciales.

De este modo, los españoles de mayor poder económico controlaron los municipios de la Nueva España, las facultades de éstos eran escasas de todas maneras; las poblaciones con población mayoritariamente española y criolla fueron gobernadas por corregidores y las de población predominantemente indígena o mestiza por alcaldes mayores.

En 1786 Carlos III promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España; los intendentes reales hicieron más rígida la centralización

* El calpulli era una comunidad indígena de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.

del municipio colonial e intervinieron incluso en asuntos de su hacienda, quedando autorizados para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos.

Ya para el año de 1808, cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, regidor y síndico respectivamente del cabildo de la ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que la Nueva España debía de reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli un monarca legítimo; las fuerzas reales del gobierno español reaccionaron arrojando al regidor, al síndico y al propio virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.

El último esfuerzo porque resurgieran las clásicas instituciones municipales españolas, tuvo lugar en la redacción de la Constitución de Cádiz de 1812, al establecer que para el gobierno interior de los pueblos mayores de mil personas, debía de establecerse un ayuntamiento compuesto de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, los cuales debían de ser nombrados por elección, teniendo como encargo administrar los caudales municipales en obras de utilidad común y rendir cuenta a la diputación de su provincia.

Para desgracia de la Constitución de Cádiz, en esos momentos los mexicanos de aquella época empezaban la lucha de independencia, por lo que sus disposiciones tuvieron poca vigencia y escasa aplicación; de todos modos, esta Constitución junto con la legislación española municipal, ejercieron una gran influencia en la estructura jurídica del municipio mexicano.

3.1.4.3. El México Independiente.

Los documentos políticos de Hidalgo, de López Rayón y de Morelos contienen principios o enunciados de derechos civiles, muchos de los cuales habían sido consignados en la Constitución Norteamericana y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pero no hacían mención de los municipios o ayuntamientos. Así, el Decreto Constitucional de Apatzingán, no menciona a los ayuntamientos, y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias.

Tampoco lo hacen el Plan de Iguala de 1821 y los Tratados de Córdoba, pero sí el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, en donde se establece que las elecciones de ayuntamientos para el

año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente. También mencionan a los ayuntamientos las Bases Segunda y Quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, pero no los menciona ni el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, ni la Constitución Federal de 4 de octubre 1824; en la cual solamente dejó en libertad a los estados para que adoptaran las medidas relativas a su régimen interior.

En cambio, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 los reglamentan al establecer la elección popular de los ayuntamientos y la inversión que estos podían hacer a su criterio de lo que recaudaran; por otra parte Las Bases Orgánicas de la República de 1843 establecieron que el territorio del país se dividía en departamentos y éstos a su vez en distritos, partidos y municipalidades. El Acta de Reformas de 1847, que señala el regreso al sistema federal, no se refirió al municipio como figura jurídica para organizar al territorio; tampoco lo hizo la Constitución de 1857, pues la reglamentación municipal quedaba desplazada a las constituciones de los estados.

Durante la época de la Reforma, el régimen municipal no evolucionó; al triunfo de la República sobre el Imperio, empezó a darse el incipiente fenómeno de la

urbanización, con la construcción de obras municipales que siguieron durante el Porfiriato. Bajo la dictadura de Díaz, el municipio fue devorado y aniquilado por los jefes políticos, haciendo que la autoridad y figura municipales, fueran sólo de nombre y no de hecho.

La lucha contra los jefes políticos y a favor de la institucionalidad del municipio, ocupó un lugar primordial en la Revolución, por ejemplo, conforme lo escrito en el Programa del Partido Liberal Mexicano, lanzado por los hermanos Flores Magón en 1906, donde se manifestaba la necesidad de suprimir a los jefes políticos por innecesarios y por ser útiles a la represión, así como la necesidad imperiosa de multiplicar y fortalecer a los municipios, para que no fuera absorbido su poder por los terratenientes, ni por los jefes políticos. Por otra parte, Madero en el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910, critica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de la libertad de los ayuntamientos.

El revolucionario que con mayor pasión defendió la libertad municipal fue Venustiano Carranza, entre las Adiciones al Plan de Guadalupe de 1913, expidió el Decreto Número 8, relativo a la libertad municipal, el cual es el antecedente directo del artículo 115 de nuestra Constitución, y se le conoció como la Ley del

Municipio Libre, en la cual establecía que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que hubiera autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado; acabando de esta manera a los jefes políticos.

3.2. La Organización Municipal.

3.2.1. El Ayuntamiento.

Una vez estudiada la figura del Municipio, así como su historia, nos abocaremos ahora a estudiar al Ayuntamiento que es la forma como está organizado el municipio mexicano.

La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum supino de adiungere*, que quiere decir, la unión de dos o más personas para formar un grupo. El Ayuntamiento es un órgano colegiado que se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos, que asumen la representación jurídica del municipio, es también el máximo órgano administrativo municipal con

máxima autoridad en éste y con facultades de emitir sus propios reglamentos.

Los integrantes del ayuntamiento son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, por ello el Ayuntamiento es el representante inmediato y directo de la población del municipio; como órgano colegiado que es, sus decisiones se toman por deliberación de sus integrantes y por mayoría de votos. Así es el Ayuntamiento órgano principal y máximo gobierno, pues en él se concreta su representación, como ya se dijo, y por lo tanto la voluntad y poder popular, siendo al mismo tiempo el medio de comunicación directa entre el municipio y el Estado donde se encuentra.

Ahora bien, cada Estado de la República tiene una Ley Orgánica Municipal, en la cual se establecen los criterios para la integración de los miembros que componen a cada Ayuntamiento, y los nombres de los mismos; así por ejemplo, en todas se establece la existencia de un Presidente Municipal y de un número determinado de Síndicos y Regidores; esta integración dependerá de las necesidades y características propias de los municipios y de los estados; ejemplo de ello es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su artículo 16 establece que habrán un Presidente, un Síndico y seis Regidores, electos por planilla según el

principio de mayoría relativa y hasta cuatro Regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios con una población de menos de 150,000 habitantes; un Presidente, un Síndico, y siete Regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis Regidores designados según el principio de representación proporcional, en municipios con una población de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes; un Presidente, dos Síndicos, y nueve Regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un Síndico y hasta siete Regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500,000 y menos de 1,000,000 de habitantes; y un Presidente, dos Síndicos y once Regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un Síndico y hasta ocho Regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de 1000,000 de habitantes. Otro ejemplo es que la misma proporción de integrantes de un Ayuntamiento se retoma en el artículo 24 del Código Electoral del Estado de México.

Aunque en nuestra Constitución Política no está señalado el periodo que durará la gestión de los

Ayuntamientos en los Municipios, en las Constituciones de los Estados se establece que esa duración será de tres años. Generalmente la sede de los Ayuntamientos es la población cabecera del Municipio, con las salvedades que pudieran establecer las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.

En general, el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores, son las únicas autoridades de elección popular del Ayuntamiento en la mayoría de los Municipios mexicanos, pero dependiendo de la naturaleza y necesidades de cada municipio, así como de las Leyes Orgánicas Estatales pueden existir otras autoridades auxiliares.

3.2.1.1. El Presidente.

El Presidente Municipal, es quien representa políticamente a su municipio, es también el titular de la administración municipal y además es quien preside.

Como representante político debe entre otras cosas: representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales; informar al Ayuntamiento anualmente en sesión solemne, el estado que guarda la

administración municipal y las labores realizadas durante el periodo correspondiente; pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal por lo menos una vez al mes; ejercer las funciones de Presidente de la Junta Municipal de Reclutamiento; someter al Ejecutivo estatal a nombre del Ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Como presidente de las sesiones del Ayuntamiento, el presidente debe convocarlo a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate; presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento; por último, publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos municipales.

Como jefe o titular de la administración municipal esta obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del País, la del Estado, Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del Ayuntamiento; celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales; proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, o en su caso nombrarlos

directamente; cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente; inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas; resolver sobre peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vía públicas. Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

Hay que precisar que no debemos confundir la figura del Presidente Municipal, como una especie de titular del poder ejecutivo, ya que el municipio no obedece en su concepción de gobierno a la idea de división de poderes que existe en la Federación y en los estados, pues el gobierno municipal es en su naturaleza, un cuerpo colegiado, cuyas funciones entre sus integrantes se dividen por cuestiones prácticas y operativas para una buena administración del mismo.

3.2.1.2. Los Regidores.

Uno de los funcionarios del cuerpo colegiado que integra el Ayuntamiento son los Regidores, los cuales en la primera sesión de cabildo se les asignan las comisiones que deberán presidir durante el mandato constitucional³⁴.

Sus principales obligaciones son las siguientes:

- a) Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales.
- b) Asistir a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participando en la toma de decisiones del mismo con voz y voto.
- c) Participar en las comisiones de las que sea parte, recolectando la información relativa de los mismos, vigilando el cumplimiento de los reglamentos y decisiones del Ayuntamiento en lo correspondiente a las comisiones en que se les asigne.

3.2.1.3. Los Síndicos.

Etimológicamente la palabra síndico proviene de los vocablos griegos *sin*, que quiere decir con, y *dixē*, que se traduce como justicia, por lo que el Síndico es el que procura justicia. Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, por lo que al igual que los regidores, participan en las sesiones del mismo con voz y voto; también pueden formar parte de alguna comisión.

El Síndico Procurador de un municipio, específicamente tiene como atribuciones de su cargo las siguientes:³⁵

- a) La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- b) Presidir la comisión de hacienda.
- c) Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de averiguación remitiéndolas al Agente del Ministerio Público correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.

- d) Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición.

- e) Demandar ante las autoridades competentes, la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos los servidores públicos municipales.

3.2.2. Los Tribunales Municipales.

Los Tribunales Municipales tienen como función el cuidar y vigilar las disposiciones administrativas que se establecen en el Bando Municipal.³⁶

Para dirimir las controversias de tipo vecinal entre los habitantes de un municipio se establecen los jueces conciliadores municipales, los cuales sujetan su función y organización por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de su Estado; sus atribuciones son:

- a) Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de un delito, ni

de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal.

Notas

³⁰ Cfr. Carlos F. Quintana Roldán. Ob. cit. pág. 33.

³¹ *Ibidem*. pág. 34 y 35.

³² Cfr. Reinaldo Robles Martínez. Ob. cit. pág. 45.

³³ *Ibidem*, pág. 234-237.

³⁴ Cfr. Carlos Quintana Roldán. Ob. cit. pág. 240.

³⁵ Cfr. Reinaldo Robles Martínez. Ob. cit. pág. 238-240.

³⁶ *Ibidem*. pág. 286.

Capítulo 4. Violación al principio democrático constitucional por lo dispuesto en el párrafo cuarto de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución.

4.1. Marco Constitucional.

En el capítulo primero estudiamos los orígenes de la historia de la democracia para saber cómo se ha manifestado esta figura a través del tiempo, ahora se hablaremos más acerca de ella para entender cómo se consagra en la Constitución como principio jurídico y así comprender su violación.

En los capítulos dos y tres se estudiaron las figuras tanto de la Federación como la del Municipio entre otras figuras, lo que nos sirve como base indispensable y necesaria para comprender con mayor facilidad cómo se relacionan con el tema de este capítulo, y para el mejor entendimiento del artículo 115 constitucional.

4.1.1. Artículo 40.

En el artículo 40 de nuestra Ley Suprema establece la forma de Gobierno y de Estado de nuestro país.

Para comprender como se viola lo dispuesto en este artículo, por el párrafo cuarto de la fracción primera del

artículo 115 constitucional, iremos analizando el artículo 40 conforme está redactado.

Cuando en la redacción del artículo 40 se menciona que es *voluntad del pueblo mexicano constituirse en*, debemos de entender la manifestación de la voluntad popular como una afirmación de que la soberanía nacional reside en el pueblo, al tener el derecho de constituirse como un Estado y adoptando la forma de gobierno que crea conveniente para sus intereses, conforme su historia y obedeciendo a su idiosincrasia; en esta frase, se reafirma el principio constitucional de la Soberanía Nacional del que habla el artículo 39.

Posteriormente, en el artículo cuarenta está escrita la forma de gobierno de nuestro Estado como una República representativa, democrática y federal; siguiendo el orden de las palabras analizaremos a continuación los conceptos de República representativa.

Entendemos por República representativa, la forma de gobierno en la cual los órganos que lo integran son elegidos por el pueblo, como resultado de una consulta de su voluntad en elecciones, de esta manera el gobierno es popular en cuanto su origen es el pueblo que elige a sus órganos y por ese hecho lo legitiman; el gobierno republicano representativo, es pues, un

gobierno cuyo origen y actuación representa la voluntad popular, de ahí la palabra representativa, por lo que no actúa por sí mismo, sino por mandato, realizando sus funciones con base en el apoyo popular al que se deben; si actuaran de manera contraria, se eliminaría el principio de soberanía, pues entonces el pueblo ya no decidiría, sino que lo haría un grupo de personas de las que forman parte en el gobierno, lo que se traduce en otra forma de gobierno distinta a la republicana.

La figura de la República, ha sido a lo largo de la historia del mundo, la respuesta política a los abusos propios de la Monarquía y los regímenes absolutos, pues en ella se tratan de proteger y enaltecer los valores políticos y humanos más excelsos; veamos como es esto:

La palabra República se deriva de los vocablos latinos *res*, que significa cosa; y *pública*, que quiere decir pueblo; la República es entonces la cosa del pueblo, lo que al pueblo le interesa o lo que le es propio.

La República tiene origen en Roma. A la caída de la monarquía romana surge la república, como forma de participación del pueblo en las decisiones del gobierno, y mediante la elección de diferentes personas que desempeñaban diversas funciones tendientes a

administrar y organizar a la sociedad romana, como se puede ver en el capítulo primero.

Dos hechos de la historia moderna marcan el carácter contrario a la Monarquía y al Absolutismo que tiene la República, el primero de ellos es la independencia de los Estados Unidos de América, con la que el sistema republicano se consolida como el sistema de gobierno que por su naturaleza permite que los ideales de democracia, y el sistema federal puedan desarrollarse cabalmente, rechazando y marcando la diferencia entre lo que fueron los Estados Unidos como colonias de un estado monárquico, y lo que sería como un estado federal.

El segundo hecho histórico es la Revolución de Francia de 1789, donde la República es la forma de gobierno que termina con el absolutismo y despotismo de una monarquía que tenía en el abandono a su pueblo, así como sojuzgados sus derechos políticos y civiles; de ahí que en el triunfo de la República Francesa se proclamara la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, los cuales no se pueden entender fuera del contexto de un país republicano.

En México, la República es una forma de gobierno que se impuso históricamente, en el seno de la lucha

entre quienes querían un gobierno monárquico, y quienes pugnaban por el gobierno republicano. En efecto, las pretensiones monárquicas de Iturbide en primer lugar, y de los conservadores que deseaban el establecimiento del imperio de Maximiliano, fueron superadas por el triunfo de los patriotas con ideales republicanos, en el caso de la Constitución de 1 de octubre de 1824, y por el triunfo de Benito Juárez sobre el imperio en 1867, lo que estableció definitivamente esta forma de gobierno de la que hoy gozamos. Si bien Miguel Hidalgo es el padre de la patria, a Benito Juárez se puede considerar el padre del Estado mexicano.

En la República, los órganos y las personas que lo integran no tienen una naturaleza vitalicia en cuanto a la duración de sus funciones, caso contrario de la Monarquía o algún régimen absoluto, en el que no existe una renovación periódica de ellos y mucho menos la consulta popular para elegirlos; esto se marca notoriamente en quien ejerce las funciones de jefe de Estado, pues en la actualidad, todos los órganos de un gobierno republicano, pueden ser elegidos o removidos de una u otra forma e inclusive, puede que esto no suceda con algunos, sin que menoscabe la cualidad de republicano de un gobierno, pero cuando quien detenta la jefatura de Estado no es sujeto a una renovación fruto

de una consulta popular, no podemos decir que nos encontremos frente a un gobierno republicano.³⁷

Hay que resaltar que la representatividad de la República tiene su esencia en la elección del gobierno por el pueblo, lo que nos lleva a la segunda figura a la que hace mención el texto del artículo cuarenta constitucional que es la democracia, la cual está ligada íntimamente con al representatividad de la república. Dicho de otro modo, la forma republicana es la democracia representativa.

La democracia no se define en el artículo cuarenta, pero como se mencionó en el primer capítulo, el artículo tercero de la Constitución hace referencia a ella como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida. Esto no basta para entender al principio democrático consagrado en el artículo cuarenta, por lo que hay que hablar de ella a continuación.

La democracia tiene como fin garantizar las libertades y los derechos de las personas en lo individual; esto se logra cuando la persona encuentra su conducta normada por un orden jurídico y dentro de un Estado, de los cuales participa en su creación, de tal modo que se une a las demás personas que integran a su país, y al mismo tiempo, conserva su libertad

personal, ya que se es libre en la medida en que se participa en la creación del Estado y del Orden Jurídico, que finalmente tienen por objeto de su acción y como fin de su creación a la persona que los crea para su beneficio y protección; siendo la expresión de su voluntad creadora el voto, el cual es el medio para ejercer y manifestar su mandato, de ahí la trascendencia e importancia del voto, pues es como esencia de la democracia, meollo del problema a tratar en esta tesis, como se explicará en el siguiente inciso.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos; ya que el pueblo designa a sus representantes que han de gobernarlo, característica del principio democrático consagrado en el artículo cuarenta constitucional, al establecer el régimen de República representativa y democrática.

El sistema de vida democrático, basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que establece el artículo tercero de la Constitución es el resultado de un gobierno democrático, y no son elementos de la democracia como se acaba de demostrar; porque sólo mediante la participación del pueblo en la creación de un gobierno y leyes para sí mismo, mediante el voto como el instrumento de la

manifestación de su voluntad; se puede gozar de esa forma de vida que es la que todo pueblo quiere para sí, pues de ello se deriva la existencia de equidad de poderes, autonomía de los estados y de los municipios en sus territorios y esferas de acción política y administrativa, así como el respeto a las garantías individuales del ciudadano.

Una vez que ya se estudiaron la trascendencia de los conceptos de República representativa y democrática, nos faltaría para finalizar la palabra que sigue en la redacción del artículo cuarenta: federal.

La Constitución marca como parte de la forma de gobierno, el elemento federal; dicha figura ya se estudió en el segundo capítulo, sólo restaría mencionar aquí, que en la redacción del artículo cuarenta se menciona como afirmación de dicha forma, la composición de la República en estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos por un pacto federal, cuyos principios se establecen según lo dispuesto por la Constitución, lo que confirma lo estudiado en el capítulo segundo.

4.1.2. Artículo 115.

En el artículo 115 se hace mención a la forma de gobierno de los Estados, la cual es republicana, representativa y popular. Esta mención de la forma de gobierno se hace para especificar lo dispuesto en el artículo cuarenta, que establece que la Federación estará compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Se podría pensar que hay una contradicción en cuanto a que si por una parte el artículo cuarenta menciona que van a existir estados libres y soberanos en su régimen interior, por la otra en el 115 se indica cómo debe de ser dicho régimen interior, lo que hace pensar que hay una subordinación de los estados para establecer un régimen determinado; pero no es así, ya que lo dispuesto por el 115 hace posible que haya una concordancia entre la forma de gobierno federal y las estatales, para que se puedan acoplar dentro del pacto federal, pues en el caso contrario, si no se mencionara cómo debe de ser la forma de gobierno de los estados, podría suceder que los estados adoptaran una forma de gobierno contraria al pacto federal y a los principios que le dan sustento.

Por otra parte, se establece en el artículo 115 como base de la división territorial y de la organización política así como administrativa de los estados al municipio libre; aquí hay que hacer mención que el concepto de libertad del municipio se entiende como la facultad de gozar con autonomía en cuanto a su régimen interno, o sea, sin la intervención de los estados y de la Federación, pero al mismo tiempo sin que esto suponga la exclusión del régimen jurídico que regula las relaciones de estos tres niveles de gobierno.

En la fracción primera, que es la que más nos ocupa, se establecen las bases de la administración municipal, señalando para dicho objetivo un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno estatal; en esta parte de la fracción primera, se encuentra establecido el principio de autonomía de los municipios; efectivamente, el desterrar alguna autoridad que pudiera estar como intermediaria entre un municipio, y el gobierno de un estado, le otorga al municipio autonomía política, la cual no existía antes de nuestra constitución debido a la existencia de los denominados "Jefes Políticos", los cuales durante el Porfiriato, tenían amplio control en las regiones de su influencia, convirtiendo en verdaderos cacicazgos a los municipios; al ser un intermediario entre las autoridades de un municipio y las

estatales, esto trajo como consecuencia continuos abusos del poder por parte de este tipo de funcionarios; dicho abuso propició que en el ánimo del constituyente de 1917, se previera la supresión de los jefes políticos al establecer la inexistencia de alguna autoridad entre los municipios y los estados.

En el segundo párrafo se prevé que los integrantes del ayuntamiento serán electos de manera directa y popular, sin la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato a aquel en el que desempeñaran sus funciones, al igual que las personas que por elección indirecta, por nombramiento, o por designación de alguna autoridad desempeñen funciones propias de los cargos de presidente municipal, regidores o síndicos; respetando con ello el principio de la no reelección. Quienes sí pueden ser reelectos para un periodo próximo son los suplentes que no hayan ejercido en su tiempo su cargo como tales.

El tercer párrafo del texto de la fracción primera, tiene como intención establecer el procedimiento para la disolución de un municipio previa defensa de los integrantes de los ayuntamientos, existiendo así la posibilidad de que las legislaturas de los estados suspendan los ayuntamientos, declaren que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de

alguno de sus miembros por causas graves que la ley local prevenga, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados locales.

Ya en el párrafo cuarto, se contempla la designación de consejos municipales creados entre los vecinos para concluir los periodos administrativos de los ayuntamientos declarados desaparecidos, o en los que no asistan o renuncien sus miembros sin la posibilidad de que entren en funciones los suplentes, o en el caso de que no se puedan realizar elecciones; por lo que podemos entender que en estos supuestos no hay gente que pueda desempeñar algún cargo del ayuntamiento.

Hay que hacer notar que dicha designación va contra la voluntad popular, pues la designación de los miembros del Ayuntamiento se debe de basar en elecciones democráticas, donde el voto, manifestación de la voluntad del pueblo sea respetado, ideal que fue anhelo de los hombres que lucharon en la Revolución, por la libertad municipal y contra la figura de los jefes políticos.

En el Municipio, la libertad política de las personas se expresa por la existencia de los Ayuntamientos a los que elige mediante la voluntad popular, auténtica y participativa manifestada por el voto.

Debido a lo anterior, el municipio es la figura que representa de manera auténtica los intereses de la comunidad, y es por el respeto a su voto como se constituye en piedra angular y defensa de la democracia en México, pues como es el nivel más cercano de gobierno al ciudadano, se establecen en él formas de vecindad y convivencia, las que permiten a la comunidad municipal sentir y vivir los problemas que genera este tipo de vida social, pudiendo de mejor manera definir los medios para superar los problemas y participar de manera solidaria en todo tipo de tareas, fundamentalmente en los de carácter social. En estas circunstancias, quién mejor que los habitantes de un municipio para decidir qué hacer para ser felices.

La elección del Ayuntamiento es representación de la voluntad popular del Municipio, por lo que es la esencia del gobierno republicano representativo y democrático que caracteriza al pacto federal que nos une, por lo que negar a los habitantes de un municipio el derecho de elegir a sus representantes, porque existe la posibilidad constitucional de que los pueda nombrar un órgano del gobierno, se convierte en una imposición y avasallamiento inadmisibles, los cuales niegan la democracia, pues niegan el derecho al voto como instrumento de la voz y voluntad del pueblo, por consiguiente le niegan su expresión, de ahí que la

designación de entre los habitantes de un municipio por la legislatura local de un estado, para crear un consejo que tiene como fin suplir y concluir el periodo de funciones de un ayuntamiento, en el supuesto de que haya sido declarado desaparecido o por falta o renuncia absoluta de sus miembros, y si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones conforme lo dispuesto en el artículo 115 constitucional fracción primera cuarto párrafo, limita el principio democrático consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

Sin lugar a duda, pues al no elegir el pueblo a su ayuntamiento, se le niega el derecho democrático de ejercer el voto para manifestar la voluntad, dejando a la gente sin poder opinar, atada de manos, muda y rechazada la idea de que la soberanía reside en el pueblo, el cual tiene el derecho inalienable de escoger su forma de gobierno y a sus representantes. Como se puede observar, no hay justicia para el municipio.

4.2. Propuesta de Solución.

Como el problema que se plantea en esta tesis está en la Constitución Federal, es ahí donde se debe de dar la solución del mismo, por lo que propongo cambiar el texto del párrafo cuarto en cuestión de la siguiente manera:

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán un consejo municipal que realizará las funciones del ayuntamiento en tanto se organizan nuevas elecciones; conforme a las leyes correspondientes en cada estado; para elegir uno nuevo, el cual concluirá el periodo respectivo faltante.

Como se puede ver de la redacción propuesta al precepto constitucional, se establece como principio fundamental a la designación extraordinaria del Consejo Municipal la organización de nuevas elecciones que conforme a las leyes correspondientes de cada estado; como por ejemplo los Códigos Electorales y las Leyes Orgánicas Municipales; establecerían los mecanismos y

tiempos correspondientes para la realización de elecciones de nuevos Ayuntamientos.

De este modo se respeta el derecho democrático que tienen los habitantes de un municipio para elegir a sus autoridades, y ya no hay designaciones que nieguen este derecho así sea por causas extraordinarias.

Notas

³⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ob. cit. pág. 88.

C o n c l u s i o n e s .

PRIMERA.- La participación ciudadana en el ejercicio de elegir al gobierno mediante el voto, es la expresión auténtica de que la soberanía radica en el pueblo, la medida de dicha participación es la medida del poder que el ciudadano detenta frente al Estado, conservándose así el régimen republicano.

SEGUNDA.- Como consecuencia, la participación de la sociedad en el ejercicio del poder municipal mediante el voto, es necesaria para la consolidación de la democracia mexicana.

TERCERA.- Sin democracia en el municipio, el cual es la base política del país, no podemos decir que haya una democracia plena en México.

CUARTA.- El ser ciudadano de la república, implica tener garantizado el derecho de participar políticamente en la elección de nuestros gobernantes mediante el voto, pero esta facultad se ve restringida si el derecho básico de poder votar está limitado al designar a personas para concluir el periodo de un ayuntamiento, independientemente de los supuestos jurídicos que justifiquen dicha designación.

QUINTA.- Dentro del marco de una democracia municipal, respetar el voto del ciudadano no sólo se limita a evitar fraudes electorales, sino que el voto y el derecho a votar va más allá, pues el voto es el reflejo de la voluntad popular, de este modo, el párrafo cuarto de la fracción primera del artículo 115 conculca esta voluntad al presuponer que una vez que se votó por el ayuntamiento este derecho se perdió, y ya no se puede ejercer para elegir otro ayuntamiento o alguno de sus miembros.

SEXTA.- La lucha por el establecimiento pleno de la democracia municipal propicia la participación de los ciudadanos dentro de los municipios en el marco del pacto federal que nos une, fortaleciendo la soberanía nacional y al mismo tiempo afirma la figura del municipio libre.

SEPTIMA.- El derecho de poder votar para elegir a nuestros gobernantes, y poder ser electo para un cargo de elección popular, es una de las mas elementales manifestaciones de la democracia.

OCTAVA.- En la democracia se expresan los valores que son indispensables para la unidad social, la estabilidad política y el buen gobierno, por lo que en este

sistema político son posibles los postulados que de ella hace referencia el artículo tercero constitucional.

NOVENA.- Al ser la base de la organización de los estados, el municipio es la entidad jurídico-política que sustenta nuestro pacto federal.

DECIMA.- El municipio es una de las manifestaciones más significativa de la democracia en México, pues es la célula del poder federal.

DECIMA PRIMERA.- Si nuestro país es una República representativa, democrática y federal en la que el pueblo como depositario de la soberanía es el único que puede elegir y cambiar su forma de gobierno, y por ende a sus gobernantes, no hay justificación para que las legislaturas de los estados limiten el derecho al pueblo de elegir a sus autoridades así sea por situaciones extraordinarias.

DECIMA SEGUNDA.- Si la soberanía nace con el pueblo, y el municipio es el espacio donde el ciudadano lleva a cabo su vida cotidiana, entonces, el municipio es también la base de la soberanía nacional.

DECIMA TERCERA.- Si el poder público dimana del pueblo, no es concebible que las autoridades a quienes

corresponde ejercer ese poder no provengan de una decisión popular, por lo que toda limitación al derecho del pueblo de elegir a sus representantes debe erradicarse de cualquier ley.

DECIMA CUARTA.- El ayuntamiento designado por un congreso estatal carece de la legitimidad que el voto popular le otorga, entonces, un ayuntamiento de estas características es contrario a las aspiraciones de la población municipal.

DECIMA QUINTA.- La democracia municipal contribuye a una plena participación de la ciudadanía en los problemas de su comunidad, así como en su solución, esto sin duda alguna es importante para reducir poco a poco las desigualdades sociales que hay en nuestro país.

A d e n d a.

La presente tesis fue registrada el día 25 de marzo de 1999 teniendo como objetivo el demostrar que lo dispuesto en el artículo 115 fracción primera cuarto párrafo constitucional, limita el principio democrático consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

En aquel entonces, la fracción primera del artículo 115 de la Constitución estaba redactado de la siguiente manera:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el

carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el servicio inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

El día 23 de diciembre de 1999, apareció en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se declaraba reformado y adicionado el artículo 115 constitucional; y en lo que respecta a la fracción primera se modificaron los párrafos primero, cuarto y quinto, para quedar del modo siguiente:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

...

...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se

celebraren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Como se desprende de la lectura anterior, se cambió el orden de los párrafos, por lo que el objetivo de esta tesis se vio alterado, únicamente en la referencia a que se limita el principio democrático consagrado en el artículo 40 de la Constitución por lo dispuesto en el artículo 115 fracción primera quinto párrafo constitucional.

No obstante lo anterior, las adiciones y modificaciones no cambian de ningún modo el objetivo del presente trabajo.

Bibliografía.

Acosta Romero, Miguel y otros. La reforma municipal en la constitución. Porrúa, México, 1986.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1993.

Antaki, Ikram. El Banquete de Platón. Filosofía. Segunda Serie. Joaquín Mortiz, México, 1998.

Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación. El Municipio en México. Dirección de Publicaciones y Difusión del Archivo General de la Nación, México, 1996.

Archivo General de la Nación, Secretaría de Gobernación. El Federalismo Mexicano. Dirección de Publicaciones y Difusión del Archivo General de la Nación, México, 1996.

Archivo General de la Nación. México y sus Constituciones. Catálogo Documental. Dirección de Publicaciones y Difusión, México, 1997.

Aristóteles, Política. Porrúa, México, 1999.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1998.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa, México, 1989.

Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre: Fortalecimiento del Federalismo. U.N.A.M., México, 1983.

Colmenares, Israel y otros. De Cuauhtémoc a Juárez, y de Cortés a Maximiliano. Ediciones Quinto Sol, México, 1988.

Colmenares, Israel y otros. De la Prehistoria a la Historia, lecturas de historia universal. Ediciones Quinto Sol, México, 1988.

Defourneau, Marcelin. La vida cotidiana en la España en el siglo de oro. Librería Hachette. S.A., Argentina, 1964.

Enciclopedia: Universitas. Salvat Editores, España, 1971.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Porrúa, México, 1998.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1994.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Era, México, 1971.

González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y otros ensayos. Jus, México, 1977.

H. Congreso de la Unión. Las Constituciones de México 1814-1989.
Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Fondo de Cultura Económica,
México, 1998.

Heller, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica,
México, 1996.

Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Porrúa, México, 1977.

Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M., México,
1983.

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura
Económica, México, 1994.

Platón. Diálogos. Porrúa, México, 1999.

Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1998.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México,
1998.

Robles Martínez, Reinaldo. El Municipio. Porrúa, México, 1999.

Ruiz Massieu, José Francisco. La Construcción Democrática. Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Cultura y Ciencia Política A.C., México, 1973.

Secco Ellauri, Oscar. Baridon, Pedro Daniel. Historia Universal, Roma. Kapelusz, Argentina, 1972.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa, México, 1997.

Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Torres, Blanca. Descentralización y Democracia en México. El Colegio de México, México, 1986.

Xirau, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía. U.N.A.M., México, 1994.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000.

Código Electoral del Estado de México. Instituto Electoral del Estado de México, México, 1999.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Publicaciones Electrónicas de México, México, 1999.

Bando Municipal 2000 del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Publicado en la Gaceta Municipal el 3 de marzo del año 2000.