

20721
31

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA REVOCACION DEL MANDATO MUNICIPAL.
SU REGULACION JURIDICA EN EL ESTADO DE MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BASILIO SANCHEZ BERNARDO OSCAR

ASESOR: LIC. GUILLERMO LEON RAMIREZ PEREZ



ABRIL 2003

A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.



... AGRICULTORES:

A Dios...

"Vida y Guía"

A mis Padres...

El invaluable apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México...

El espacio de conocimiento.

"... la comunidad municipal acabará por educarnos, ensayándonos en la resolución de los problemas que más cerca nos tocan... para considerar prudentemente los graves problemas nacionales".

Manuel Gómez Morán.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Bernardo Osorio

Basilio Sánchez

FECHA: 24 Abril 2008

FIRMA: [Firma]



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	PáginasIII
-------------------	---------------------

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO.- GENERALIDADES.

1.1 Conceptualización.....	1
1.2 Naturaleza	7
1.2.1 Teoría Iusnaturalista.....	7
1.2.2 Teoría Jurídica.....	10
1.2.3 Teoría Ecléctica.....	12
1.2.4 Otras Teorías.....	13
1.3 Elementos esenciales.....	15
1.3.1. Población.....	17
1.3.2. Territorio.....	19
1.3.3. Gobierno.....	21
1.4 Autonomía.....	22
1.5 Personalidad Jurídica.....	27
1.5.1 Teorías sobre la Personalidad Jurídica.....	27
1.5.1.1 Teorías a favor de la Personalidad Jurídica.....	27
1.5.1.2 Teoría de Ferrara.....	30
1.5.1.3 Teorías que niegan la personalidad jurídica.....	31
1.5.1.4 Teoría Kelseniana.....	32
1.5.1.5 Teoría de la Ficción.....	32
1.5.2. Características de las Personas Jurídicas.....	33
1.5.3. Atributos del Municipio como Persona Jurídica.....	34
Citas al capítulo I.....	36

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO.

A) Roma.....	40
B) España.....	43
2.1 La Época Prehispánica.....	47
2.2 La Conquista y el Período Colonial.....	51
2.3 La Constitución de Cádiz.....	59
2.4 El Movimiento de Independencia. Su Consumación.....	62
2.5 La Constitución de 1824.....	67
2.6 El Régimen Centralista.....	70
2.7 La Constitución de 1857.....	75
2.8 La Constitución de 1917.....	82
2.9 El artículo 115 Constitucional y sus reformas.....	90
Citas al capítulo II.....	97



CAPÍTULO III

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

3.1 El Poder Público Municipal.....	101
3.2 El Gobierno Representativo Municipal.....	106
3.2.1 Teoría de la Representación como Mandato.....	109
3.2.2 Teoría del Órgano.....	114
3.3 El Sufragio Municipal.....	121
3.4 El Ayuntamiento. Órgano de Gobierno Municipal.....	126
3.4.1 Concepto.....	126
3.4.2 Integración.....	127
a) Presidente Municipal.....	128
b) Regidores.....	129
c) Síndico.....	130
3.4.3 Facultades y Obligaciones como órgano colegiado.....	131
3.4.3 Funcionamiento.....	134
3.5 La Organización Administrativa Municipal.....	136
3.5.1 La Administración pública descentralizada.....	140
3.5.2 Autoridades Auxiliares.....	141
Citas al capítulo III.....	143

CAPÍTULO IV.

LA REVOCACIÓN DEL MANDATO MUNICIPAL.

4.1. La Revocación del Mandato. (concepto y antecedentes).....	149
4.2 Fundamento Constitucional.....	158
4.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	159
4.2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	166
4.3. Clasificación de la Responsabilidad.....	167
4.4. Los Supuestos de Revocación del Mandato.....	177
4.4.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	178
4.5. La Substanciación del Procedimiento.....	183
4.5.1 El Órgano facultado para substanciarlo.....	184
Citas al capítulo IV.....	192
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	194
BIBLIOGRAFÍA.....	203





INTRODUCCIÓN

En varias ocasiones hemos escuchado la expresión 'Primer Mandatario' cuando se pretende referir a la figura del titular del Poder Ejecutivo federal, o 'mandatario estatal' para hacer alusión al titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa de nuestro país; dicha expresión adquiere como implicación la relación entre los representantes políticos y los electores, supone un vínculo, semejante al que nace de la figura jurídica del mandato regulada por el Derecho Privado, pero a la vez distinto.

No obstante, su empleo en el contexto de lo público; y su regulación jurídica, adquiere singular trascendencia, la cual no admite tratamiento alguno desde la óptica en que se concibe por el Derecho Privado. Es, precisamente la insignificación jurídica del concepto mandato en el ámbito de lo público, lo que ha ocasionado confusión, no sólo entre doctinarios, sino en el ejercicio, funcionamiento y regulación jurídica de una figura que en nuestro país alcanza rango constitucional: la revocación del mandato.

La figura de la revocación del mandato, encuentra tanto en la Constitución General de la República, como en la mayoría de las Constituciones de las Entidades Federativas que conforman nuestro país, aplicación sólo para el ámbito municipal, en forma específica, esta destinada para quienes integran el órgano municipal de gobierno.

El objetivo que este trabajo persigue, en forma esencial, es estudiar la forma en que la figura de la revocación del mandato quien o quienes integran el órgano de gobierno municipal (ayuntamiento), adquiere su especificidad, con base en su regulación jurídica contemplada en nuestros ordenamientos legales, en forma específica, se analiza el marco normativo del Estado de México. Asimismo, el estudio pretende clarificar el uso de los términos jurídicos apropiados cuando se hace referencia a dicha Institución.

Figura hoy tan visitada por quienes en el ámbito municipal pretenden encontrar un mecanismo de defensa ante las actitudes poco convencionales de quienes integran el órgano municipal de gobierno, la revocación del mandato adquiere actualidad, y por lo mismo resulta necesario precisar, con base en un estudio, sus alcances jurídicos.



Para tal efecto, el método de estudio utilizado es jurídico, aunque en forma necesaria, para lograr una correcta apreciación conceptual y una explicación suficiente en el desarrollo del presente estudio, se recurrirá a la utilización de conceptos como el de representación política y algunos otros, que parecerían propios de la ciencia política, pero que, nuestra propia Constitución Federal, por ser ante todo una Constitución Política, considera.

En mérito de lo anterior, el presente trabajo se integra a partir de un primer capítulo donde hablamos de las generalidades del municipio como ente público, con la consideración inicial de que el agrupamiento de conceptos o su orden, es para efectos meramente didácticos que nos permitan avanzar en este esquema de estudio.

En un segundo capítulo, apoyados en la memoria histórica hacemos alusión en forma breve a los antecedentes del municipio, con la finalidad de entender su conformación actual en nuestro país.

El tercer capítulo, nos mostrará la estructuración del poder público a nivel municipal, la integración y funcionamiento de su órgano de gobierno, como cuerpo colegiado de representación política municipal, así como su mecanismo jurídico de actuación.

El cuarto capítulo esta destinado al estudio en forma concreta de la figura de la revocación del mandato; partiendo de sus antecedentes, y la regulación jurídica a que encuentra en nuestros ordenamientos constitucionales y legales, en forma específica en los vigentes en el Estado Libre y Soberano de México.

Finalmente se integra un apartado de conclusiones y propuestas que nos permita dar una aportación significativa, no solamente con la finalidad de cumplir con la formalidad dentro de un plan de estudios, sino de contribuir en la apertura de ese estudio referido a una institución que, por su inmediatez, resulta trascendente: El Municipio.



I.- EL MUNICIPIO.- Generalidades.

"El municipio es forma y servicios de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el Bien Común más cercana al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos..." (1)

Efraín González Luna, 1940.

Iniciamos el primer capítulo de este trabajo definiendo al municipio a partir de su concepto etimológico, ello nos permitirá analizar más adelante otras definiciones que podemos considerar representativas de las diversas tendencias teóricas en el estudio de esta figura, aún cuando en ocasiones, las mismas han resultado incluso contradictorias. Una vez logrado lo anterior, avanzamos sobre temas que incluidos dentro de este primer capítulo, le hemos dado la denominación de generalidades, en el entendido de que tal consideración es meramente didáctica, a efecto de integrar un esquema de estudio primario respecto de la entidad pública: el Municipio.

1.1.- CONCEPTUALIZACIÓN.

Juan Iglesias comenta que las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de municipio del *munus*, *munare*, que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive el militar, sobre todo si recordamos que los romanos contaban con un gran aparato militar con el cual conquistaron pueblos, sin embargo, carecían de personal para administrarlos, por tal razón otorgaron a los sometidos la capacidad de autogobernarse a cambio del *munus*, *munare*, es decir, cargos, prestaciones o gravámenes.(2)

Con base en ello, la voz municipio como concepto jurídico, etimológicamente deriva del vocablo latino *municipium*; el cual, como afirma la maestra Teresita Rendón, se compone de las raíces *munus* "que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar".(3) Para otros autores contempla "raíces en *munis* = carga y *civitas* = ciudad, lo que en sentido figurado significa: el trabajo de la ciudad."(4)

Al respecto, Reynaldo Robles establece que "... la voz Municipio proviene de *munus* que significa prestación, *Munis* es quien esta obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de *cum munis*, o sea, quien pertenece con otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales..."(5); a ello, el propio autor añade una explicación etimológica con base en "el latinismo *jura communia*, que significa juramento y acción aunada o conjunta"(6); concepto que toma como referente lo expuesto por Petit Dutailis, quien señala "que sin asociación por juramento: *jura communia*, no había municipio, y que esa acción

PAGINACIÓN DISCONTINUA



bastaba para que hubiese municipio".(7). Littre, autor citado por Dutailis, menciona que "... Municipio, significaba en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que ha recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos."(8)

Atendiendo a sus fuentes latinas, la palabra *municipium* tiene, en opinión de Héctor Vázquez, un triple significado: 1) La población fortificada, 2) El cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, y, 3) Los habitantes de las mismas poblaciones.(9)

Ciertamente, la palabra municipio ha estado ligada desde su origen romano a la idea de comunidad. Los vecinos, los habitantes, el pueblo, los ciudadanos, son los constituyentes del municipio. Municipio es un término que equivale a lo local y al mundo cotidiano del individuo. Constituyendo una división territorial acotada, el municipio es el territorio en el que se reproducen las formas de vida de las familias. Es en realidad microcosmos, es la unidad poblacional, territorial y jurídico-política más pequeña, y por ello resulta tan cercano y propio para sus integrantes.

Ya desde su obra "La Política", Aristóteles consideró que "... la primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio."(10)

Ante ello, para tratar de entender la figura del municipio, se han formulado, en el plano teórico, conceptos que derivan de enfoques múltiples, y éstos ocurren entre variantes sociológicas, administrativas, jurídicas y algunas más. Cada una de éstas áreas de estudio pone énfasis en determinados aspectos y minimiza algunos otros; veamos algunos ejemplos.

Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como el "...núcleo social, de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad; el municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad."(11)

En forma similar García Oviedo afirma que "... el municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales,...situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad."(12)

Profundizando en ese sentido, Martignac considera que "El municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos



siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.”(13)

Cuesta, de manera concreta expresaría que “El municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan.”(14)

Por su parte, Manuel Ulloa Ortiz en forma un poco más conservadora puntualiza que el municipio es “... una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin articular por ello de la intimidad del hogar, son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar.”(15)

Para Fabián Onsari “El municipio tiene su raíz, por así decir, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios que debe reunirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar a los muertos, crear una escuela, construir una iglesia, son los problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y, con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deban contemplar los vecindarios.”(16)

El municipalista Moisés Ochoa Campos, inscribiéndose en esta visión y de una forma más elaborada, argumenta que “... el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local;... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus firmes propósitos como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.”(17)

Señala, además, que para definir al municipio resulta necesario tomar en cuenta los tres elementos siguientes: El personal, constituido por los habitantes agrupados corrientemente; El territorio, formado por una parte del territorio nacional, toda vez que el territorio municipal constituye un espacio del nacional, y; El teleológico, atendiendo la consecución de sus fines.



El segundo de estos elementos expresados por Ochoa Campos, es decir, el territorio, ha sido base en la elaboración de algunos otros conceptos sobre la figura del municipio, tal es el caso de Lucio Mendieta y Nuñez, quien destacando la importancia del aspecto territorial, considera que "... el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento".(18)

En consonancia Reynaldo Pola establece que "El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento".(19)

Estructurando el aspecto territorial con la visión administrativa, el maestro Andrés Serra Rojas destaca: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los estados...".(20)

De forma similar conceptúa el maestro Gabino Fraga al Municipio, al considerar 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."(21)

Para el Dr. Juan Ugarte Cortés: "El Municipio es una comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos. Aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano. Es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios."(22)

Atendiendo la finalidad a la que debe responder, el municipio ha sido también considerado como: "... una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estados, Unión de Estados)."(23)

Participando de este criterio, Miguel de la Madrid Hurtado menciona que "el municipio es sociedad natural domiciliada. El municipio es la comunidad social



que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral;... célula política fundamental y escuela de la democracia.”(24)

Desde el punto de vista sociológico, el municipio ha sido visto como “La unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social.”(25)

En el mismo contexto, don Sergio Francisco de la Garza, considera que el municipio: “Es una realidad sociológica que el derecho y el estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado”,(26) de esa manera; “... desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo”.(27)

Desde la óptica política, el municipio ha sido definido como la entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia. Por ejemplo, para José Gamás Torruco, el municipio constituye “... unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no está separado del Estado sino por el contrario integrado a su estructura”.(28)

Abordando la perspectiva jurídica, que en este trabajo privilegiamos por razones obvias, Otto Gonnenwein conceptúa al municipio como “... una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”.(29)

En opinión del maestro 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...”.(30)

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero afirma que “... el Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”.(31)



La Enciclopedia Jurídica Omeba establece que "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".(32)

Acotado el concepto a nuestro país, el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al municipio como "La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación".(33)

Sobre el particular, el Doctor en Derecho León Cortiñas Peláez sostiene que "El municipio es una institución político-jurídica de gran importancia formal en México, debido a que es el nivel de gobierno más cercano al gobernado, aquél con el cual se tiene contacto más directo y del que depende la prestación de los cometidos de servicio público más cotidianos, que en buena medida gravitan sobre el bienestar de la comunidad."(34)

Sin olvidar la apreciación hecha por el municipalista Reynaldo Robles, quien considera que: "El municipio es una institución reconocida por el estado... El municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en él, la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federal".(35)

Por su parte, el municipalista uruguayo Daniel Hugo Martins, define al Municipio como: "La institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales".(36)

En fin, la ejemplificación de conceptos sobre la figura del municipio resulta amplia si atendemos los variados puntos de vista que existen para definirle; sin embargo, podemos tomar como factor común de todas éstas el referente a considerar a la institución municipal como figura fundamental en la conformación de la vida social.

En este contexto resulta de particular importancia para concluir este apartado reproducir la definición que proporciona sobre esta institución el tratadista Carlos F. Quintana Roldán, para quien "... 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 concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado".(37). Lo anterior en virtud de que, como bien menciona este autor, además de abordar la estructura formal de la institución en su conceptualización, resulta necesario hacer referencia a los "fines sustantivos que la distinguen de otras formaciones similares".

Así, a manera de conclusión de este apartado, podemos considerar que en forma esencial el municipio constituye una agrupación humana de carácter socio-político, asentada dentro de un territorio, que generalmente resulta la base de la división territorial y de la organización política de un Estado, y cuyo propósito inicial consiste en organizar la forma de satisfacer los intereses primarios, resultantes de la convivencia social y originados por la vecindad de los individuos, todo ello necesariamente reconocido, estructurado y regulado por un orden jurídico, sin lo cual su existencia como figura no sería posible.

1.2.- NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

En este apartado hablaremos de la forma en que surge la institución municipal en el contexto de la vida comunitaria, de forma análoga a la explicación que ha realizado la antropología sobre el origen y evolución del hombre, y para lo cual ha recurrido en forma esencial a dos teorías: la del origen divino, según la cual el hombre es creación de la Divinidad; y la del origen científico, que desarrolló Carlos Darwin, a partir de su teoría sobre la evolución de las especies; de forma semejante, el derecho, y en forma particular, el Derecho Municipal, han expuesto diversas teorías formuladas por algunos escritores, acerca del origen del Municipio.

Por la misma razón, hablar del origen o naturaleza del municipio, ha constituido uno de los temas que entre investigadores y estudiosos de la cuestión municipal ha encontrado incluso interpretaciones antagónicas. Algunos teóricos han tratado de explicar las diversas posturas existentes sobre el tema, aportando argumentos históricos y científicos, que cada tendencia necesariamente hace propios, para fundamentar sus apreciaciones, las cuales le han encontrado explicación al origen de la institución municipal como fenómeno natural, espontáneo y aún divino, hasta las que señalan que éste es producto de las formas en que se organiza el Estado de Derecho. La primera de éstas teorías es la Jusnaturalista:

1.2.1.- TEORÍA JUSNATURALISTA.

Toma como fundamento, la premisa de que el Municipio es anterior al Estado, y por tanto, no puede ser una creación del éste, en virtud de que nunca el creador puede ser posterior a la creación. Esta teoría "proyecta una viva luz



sobre la génesis de toda organización social, sabido es que la agrupación de los hombres en sociedades implica necesidades, que son las instituciones... esas necesidades nacen de una apetencia profunda, de una lógica interna... nacida de la necesidad de protección, es decir, de volver el desorden en orden".(38)

En el surgimiento de esta idea podemos ubicar su antecedente en la definición Aristotélica del *Zoon Politikon*, la cual concibe al hombre como un ser sociable por naturaleza, lo que le lleva a formar "...una agrupación natural de tipo local..."; con lo que, "...si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés".(39). Para esta teoría, es el instinto gregario del hombre lo que le hace sociable por naturaleza. Son estas ideas las que le permiten al tratadista Pascaud afirmar que: "La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los espacios del todo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre". Y, "... por consecuencia completamente natural, experimenta las necesidades de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así cómo la asociación municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos Municipios se unieron a otros y han formado las Naciones".(40)

A esta idea se suma Adolfo Posada cuando expresa que: "El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista".(41)

En forma similar Berthelemy sostiene que: "... esa asociación (el Municipio)... es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de estado es la *civitas*; la una domina a la otra y, o bien la absorbe o bien se entienden y el Estado toma la figura de federación de municipios".(42)

Por su parte, Efrén Córdova atendiendo una variante sociológica de esta teoría afirma "... el Municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza ya había creado. No niega (la Escuela Sociológica) que exista un concepto legal de Municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad. Hay, pues, una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal".(43)

En forma por demás contundente Gumersindo Azcarate manifiesta: "...el Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los



individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los sistemas superiores tiene por tanto que reconocer no crear, el Estado con los individuos".(44)

De esta forma, "la integración de diversos núcleos sociales..., es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de cohesión que determina toda agrupación de familias. Cuando esta comunidad local toma razón y conciencia de sus fines forma la sociedad local. Tales fines –que en un todo constituyen el orden público, *lato sensu*- han de ser planificados y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad local. Entonces se impone, le nace, la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio-político que es el Municipio. Las consecuencias fundamentales que de esa premisa se derivan son: 1) Que el Municipio, en vez de ser una creación imaginaria del Estado, es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva: 2) Que consiguientemente esa sociedad o comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y 3) Que la vida del Municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos de la voluntad de sus integrantes antes de la decisión legislativa".(45)

Dentro de esta concepción jusnaturalista sobre la figura del Municipio, correspondió a Alexis de Tocqueville convertirse en uno de sus principales exponentes al afirmar que: "El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas, el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios".(46)

La corriente jusnaturalista sostiene fundamentalmente que el Municipio no puede constituir una obra del legislador. El municipio es, bajo esta lógica, un hecho de convivencia social que resulta anterior a la formación del Estado y, por tanto, resulta también anterior a la propia ley, en extremo, es incluso superior a ésta. En tal virtud, la ley no hace otra cosa que ceñirse a reconocerle y protegerle en su función adjetiva. En síntesis, "la ley simplemente admite la personalidad del Municipio, ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos."(47)

Pero la teoría jusnaturalista encuentra a su vez, como variante suya, una interpretación teleológica del orden natural, atribuyéndolo a una voluntad superior, a la que el hombre no hace más que reconocer, dicha voluntad es identificada con Dios. Concepción basada en buena medida en las ideas expuestas por Santo Tomás de Aquino; para quien "el hombre es un ser social y



político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes".(48)

Sin embargo, el jusnaturalismo racional, propuso la existencia de un orden *per se*, mismo que sin ser atribuible a un ente superior, se manifiesta en el hombre, quién a través de su razón descubre ese orden, para convertirlo en Derecho.

Concluyendo, para esta teoría sociológica resulta preciso afirmar: "a) La existencia del Municipio como producto primario de la sociabilidad humana; b) La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; c) La justificación del poder municipal como resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad".(49)

Además de recoger ciertos postulados planteados por la teoría sociológica, la tendencia jusnaturalista los complementa con la aseveración de que: a) El municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste; b) Esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior y divina (jusnaturalismo teológico) o del orden y armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón (jusnaturalismo social).(50)

En esencia, la teoría jusnaturalista sostiene que el municipio, es una institución social, que existe antes que el propio estado, y por lo tanto no puede ser una creación del estado ni del derecho, sino resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad.

1.2.2.- TEORÍA JURÍDICA O DE DERECHO POSITIVO.

En la óptica de esta tendencia, el Municipio constituye, en primer lugar, un ente jurídico y, consecuentemente, una creación del Estado. Esta teoría llamada también formalista, se desarrolla bajo la premisa de la posterioridad del Municipio con respecto al Estado, pues sostiene que precisamente es el Estado quien le da vida; esto es, lo convierte en realidad cuando le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios. En consecuencia, la figura municipal se manifiesta como producto directo del Estado, ya que el Municipio se configura de acuerdo a la especificidad que él mismo le señala en el orden jurídico; por lo tanto, mientras la ley no declare al Municipio como tal, éste sólo tendrá existencia como una simple agrupación o comunidad asentada en un territorio determinado.

Para quienes participan de esta teoría, el Municipio es considerado como una entidad humana, territorial y jurídica creada por la ley, requisito sin el cual aquél no tiene existencia. Postura que ha sido defendida por el maestro Ignacio



Burgoa, uno de los principales teóricos sobre este tema en nuestro país, al precisar que no se puede dar en la teoría ni en la práctica el "Municipio Natural", puesto que: "El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan".(51)

El principal exponente de esta teoría es el jurista vienés Hans Kelsen, quien parte de la identificación del Derecho y del Estado cuando afirma que "una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres...El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las norma generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho".(52) Pero además: "el Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo, ...la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico, ...Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico".(53) Por tanto: "compréndase fácilmente que la parte no puede existir sin el todo"...y que sólo en virtud de él existe, ique un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas harto diversas!, que las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que un orden jurídico condicionado por los hechos naturales. Del mismo modo se comprende que la prioridad temporal de esos hechos, no autoriza a deducir, ante la ideología jurídica, que el Municipio haya sido anterior al Estado. Si esto fuera cierto, es decir, si la comunidad parcial hoy existente como Municipio, hubiera precedido a la comunidad totalizadora que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado hubiera coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio hubiera sido el Estado".(54)

Sobre el particular, apunta el tratadista Tena Ramírez que, "es la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad...una vez satisfechas estas condiciones y reconocida



su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que *ipso jure* le otorga la Constitución Federal".(55)

El doctor Reynaldo Robles considera en el mismo sentido que : "El Municipio es una creación jurídica...nuestro estado. En base a su voluntad soberana, pudo determinar cual era su forma de organización, entre otras alternativas, escogió la que denominó Municipal, y por ello instituyó jurídicamente al Municipio, en su propia visión, como base de la división territorial, la organización política y la administrativa".(56)

Bajo estas premisas, "... los formalistas concluyen que el ente municipal, surge como expresión de la necesidad que el Estado Moderno tiene, de llevar a cabo la descentralización... No admiten origen sociológico de la comuna, pues consideran que nace, gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto, existencia jurídica".(57)

Como bien afirma la maestra Teresita Rendón Huerta, "... para emitir juicios de valor acerca de las posiciones expuestas, es necesario precisar que ambas difieren en sus bases o puntos de inicio y desarrollo, pues mientras las hipótesis naturalistas se refieren a un Municipio uniforme, rudimentario, los formalistas se refieren al Municipio como una Institución jurídica, cuyos elementos se fusionan armónicamente. De ahí que sean tan dispares las conclusiones a que llegan ambos".(58)

1.2.3 TEORÍA ECLÉCTICA.

Tomando en consideración lo anterior y reconociendo como necesario el aspecto jurídico, pero pretendiendo, en cierta forma, armonizarlo con el sociológico, han surgido algunas teorías que señalan que aun cuando algunas agrupaciones humanas pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no nace mientras no tenga un reconocimiento por la ley como tal, por lo que, para conformarlo, se requieren los dos elementos. Dicha tendencia ha recibido la denominación de ecléctica.

Dentro de esta corriente, Álvarez Gendin, nos dice que: "Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo (de población) su capacidad para obrar como Municipio".(59)

Por su parte Carmona Romay manifiesta que: "... es el municipio una institución de base sociológica y por lo mismo iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que



garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines".(60)

En el mismo sentido se manifiesta Mouchet, al establecer que: "... el disfrute de los municipios de la plenitud de sus facultades, se presenta de la misma forma que el desarrollo de la persona humana, quien también tiene derechos naturales y los ejercita cuando llega a la mayoría de edad, no se descarta la existencia de esa persona porque el legislador no reconozca a los menores de 18 años, por ejemplo, la facultad de contraer matrimonio; de la misma manera que la ley puede establecer como requisito legal para el municipio cierto número de habitantes, o que se reúnan ciertas condiciones económicas".(61)

El maestro Ochoa Campos, indudablemente participa de esta tesis al señalar que: "El municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local... Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".(62)

De igual forma podemos decir de don Miguel Acosta Romero quien, apoyando esta postura, afirma que: "el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud".(63)

Postura que ciertamente podemos calificar de incluyente, al tomar posiciones que resultan incluso contrarias y participar de ambas en la conformación de una teoría respecto a la naturaleza del ente municipal.

1.2.4.- OTRAS TEORÍAS.

Existen además de las corrientes señaladas anteriormente, algunas otras teorías, referente a la naturaleza de la institución municipal, cuya mención resulta importante para nuestro apartado, estas son:

- --La Teoría Economicista.- Basada en el planteamiento de que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas (determinismo económico), por lo mismo, el Municipio constituye el resultado de dicha evolución de la sociedad cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan mediante su configuración social y régimen de vecindad.



Dentro de esta, Nititi en su conocida obra "Ciencias de las Finanzas" define al Municipio como: "...agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica".(64)

Sin embargo, para algunos seguidores de esta tendencia, adquiere mayor relevancia el concepto de autarquía que el de autonomía municipal; entendiendo aquélla como la capacidad de autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del Municipio. Tal es el caso de Max Weber quien, en su obra "Economía y Sociedad", destaca el fundamento económico de la comunidad municipal.(65)

➤ Teoría Administrativista.- Según la cual el Municipio resulta un apéndice de la organización estatal: es decir, constituye una figura de descentralización administrativa del Estado. En esta lógica, el municipio se convierte en un instrumento de dicha descentralización para proporcionar los servicios necesarios, así como para desarrollar y cumplimentar los objetivos de carácter público que el propio Estado le encargue.

El profesor Uruguayo Alberto Demichell, uno de sus más connotados defensores, argumenta que: "...el Municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de un gobierno autónomico".(66)

En México, Gabino Fraga sostuvo esta tendencia al ubicar al Municipio como la forma típica de descentralización por región.(67)

En conclusión, todas las teorías que se han elaborado respecto a la naturaleza del ente municipal, y de las cuales en este apartado solamente tomamos algunas consideradas como principales o de mayor connotación nos permiten de una parte, apreciando su respectivo punto de vista, entender la importancia que la doctrina le ha otorgado a este tema de la esencia municipal; toda vez que la sociabilidad humana que forma las comunidades, por sí misma, no explica el surgimiento del Municipio; y por otra, asimilar las particularidades que representan y desarrollan cada una de estas diversas teorizaciones respecto de la naturaleza de la figura municipal, de manera similar al entendimiento que respecto de su conceptualización realizamos en el capítulo anterior.

Reiterando, que desde mi particular punto de vista y bajo las consideraciones expuestas desde el mismo concepto del municipio, el Municipio es producto de la ley, y que aún cuando se le reconocen atributos de origen social, y de organización política, existe como municipio hasta que el derecho le define, le otorga facultades, y le señala fines a cumplir propios de esa figura jurídica.



1.3.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO.

Abordaremos en este apartado, los principales elementos que la teoría municipal ha considerado como parte constitutiva de la figura municipal.

Para hablar de elementos, nos dice el maestro Serra Rojas "... hemos de referirnos a un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo materiales, es decir, los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas o espirituales".(68)

El Municipio ha sido en bastantes ocasiones identificado con el territorio geográfico donde se asienta; también se le identifica con el gobierno que le rige; y de igual forma, se le ha asimilado con la población y a veces pareciera que el Municipio y los hombres que lo integran resultan ser la misma cosa; sin embargo olvidan que, como afirma Jellinek: "Un pueblo es tal mediante la acción unificadora de la variedad de los hombres que la forman, llevada a cabo por la organización y ésta sólo es posible cuando unos mismos principios jurídicos rigen para la pluralidad, que queda elevada a unidad en el acto de reconocimiento".(69)

Los tratadistas de este tema municipal han clasificado a los elementos integrativos del Municipio de diversas formas, algunos destacan ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales, para marcar su diferencia de otros que pudieran catalogarse como secundarios o complementarios.

Por ejemplo, Luigi Ferrari limita los elementos fundamentales a tres: el territorio, la población y el patrimonio;(70) Carmona Romay nos habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo.(71); el profesor Efrén Cordova, utilizando criterios similares, cataloga a los elementos del Municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros: el territorio, la población y la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales.(72)

Según el Dr. Reynaldo Robles: "... aparecen como elementos de existencia del Municipio, la población, el territorio, el gobierno y sus fines".(73)

Para el Doctor Ignacio Burgoa los elementos esenciales del municipio "... se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el



jurídico, no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio...".(74)

El municipalista Quintana Roldán propone como elementos: el territorio o término municipal; la población; el gobierno; la relación de vecindad; y la autonomía.(75)

Para entender la figura del "Municipio en México, advierte Loret de Mola, es necesario aglutinar los siguientes elementos: Población, territorio, gobierno, autarquía, autonomía, descentralización regional."(76)

Los tres primeros: población, territorio y gobierno, coinciden en cierta forma con los elementos fundamentales que para su existencia, según la teoría tradicional, requiere el estado moderno de derecho: pueblo, poder, y territorio. Lo que permite considerarlos como esenciales, toda vez que al faltar alguno de ellos no podría existir el municipio.

La maestra Teresita Rendón Huerta, toma como base para analizar los elementos del Municipio, los mismos que el tratadista González Uribe considera como elementos propios del Estado, a saber:

Humano=Población.
Físico=Territorio.
Teleológico=Bien Público Temporal.
Formal=Autoridad o Poder Público. (77)

De acuerdo con esta autora, el Municipio resulta ser al igual que el Estado:

- Una sociedad humana.
- Establecida permanentemente en un territorio.
- Regida por un poder supremo.
- Bajo un orden jurídico.
- Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."

Para efectos de este trabajo, y particularmente en lo que se refiere a este apartado, resulta oportuno considerar la opinión del Maestro Ignacio Burgoa, quien propone como elementos esenciales del ente municipal a: la población, el territorio, el orden jurídico, el poder público y el gobierno. Sin embargo por cuestión didáctica, hablaremos a continuación de los conceptos de población, territorio, y gobierno; dejando los dos elementos restantes para ser tratados en forma especial en apartados más adelante, donde su importancia resalta en mayor medida en su vinculación con el tema principal de este trabajo.



1.3.1.- POBLACIÓN.

Un adagio romano rezaba que: "Si todo derecho está constituido por causa del hombre, es imposible dejar de prestar atención al hombre en la comunidad política". Con ello, y "sin caer en un individualismo de tinte liberal, ponemos a la persona en el centro del escenario político. Ello no es más que la consecuencia lógica de una cosmovisión teocéntrica: sólo el hombre posee, entre las criaturas de la tierra, un alma que trasciende al tiempo y un destino de salvación eterna. Lleva un fin en sí mismo".(78)

Con esto se quiere afirmar que la célula vital y el elemento fundamental del estado, y en consecuencia del Municipio, es el hombre. Por tanto, al conjunto de individuos que forman el elemento humano de la comunidad política se le llama población.

Refiriéndose a la estructura del estado en primera instancia, dice Legón que: "... es cosa referente a los hombres... no es una realidad previa que luego busque el elemento humano para aprovecharlo y surgir; surge con un determinado capital de hombres".(79) Por ello, en el estado interesa primordialmente la persona individual con todas sus manifestaciones sociales.

Lo cual, le permite afirmar a Jellineck: "... los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población".(80) Y González Uribe acota diciendo que: "El Municipio es una reunión de personas, una colectividad de 'seres' racionales y libres, dotados de un destino individual, y propio".(81)

Ciertamente, la población la constituye el conjunto de individuos que dentro del territorio del municipio, se establece en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Sin embargo, el término población puede resultar más amplio. Por una parte podemos entender a un grupo social establecido en un territorio determinado, pero también a quienes momentánea o temporalmente se encuentran dentro de él sin pretender residir permanentemente.

Para algunos autores el término población refiere a "... un mínimo indeterminado de personas, cuyas costumbres, usos, sociales, tradiciones, hábitos y diversas características más son, o pueden estar dentro de una sociedad heterogénea, asentada o no, en un mismo territorio pero sin vínculos formales. Y en múltiples casos incluso con diferencias sustanciales".(82)

Donde además, el "... concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de



instrucción, etc.. sino el aspecto cuantitativo, o sea, al número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general, la defensa de los intereses colectivos".(83)

Haciendo un breve paréntesis, cabe recordar, a este respecto, "... la posición griega de Platón y Aristóteles, teorizada en base a la realidad de las polis de su época, que se inclinaba a las comunidades pequeñas; la doctrina política... se maneja con un sistema de ciudades pequeñas, de población reducida, donde se hiciera posible la convivencia íntima. Platón llegó a fijar el número ideal en la cifra de 5,040 ciudadanos, y Aristóteles consideró que el vínculo cívico de la amistad sólo podía sostenerse en las comunidades donde los hombres se conocieran entre sí".(84)

Por supuesto que no pasaba ni por su mente ni en el horizonte político de las polis, la posibilidad de los grandes estados modernos, "... de población numerosa -a veces millonaria- y centros capitalinos masivos, (donde) el anonimato que preside la convivencia en este tipo de unidades políticas multitudinarias resultaba, pues, ajeno al pensamiento helénico".(85)

Pero, en el caso que nos ocupa debemos considerar además que: "el municipio como célula de la organización requiere una población... unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y el vestido".(86)

Resulta importante destacar que dentro de la población, y como elemento de cohesión de la misma, la relación de vecindad, constituye una manifestación significativa en virtud de la cercanía, la proximidad y contigüidad que se presenta en la configuración municipal y que le distingue de otras instituciones, incluyendo el propio Estado.

Visto así, el Municipio se convierte en el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, su elemento humano comparte intereses comunes, requiere de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración, etc..., entonces, "...no basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad".(87)

En este contexto la solidaridad se convierte en "... un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto



de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional".(88)

Lo cual evoca lo pronunciado por Ortega y Gasset: "La realidad que llamamos sociedad, sólo puede existir entre dos cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que yo sea tú.."(89)

No obstante, Kelsen sentencia: "... una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado".(90)

De aquí que consideremos como primer elemento del Municipio, al elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad; de interdependencia llamada solidaridad dentro de un orden jurídico. La población, que resulta el componente más objetivo, más evidente, necesita para su existencia de un vínculo que la cohesione, que la integre, que le otorgue solidaridad, y ese vínculo lo constituye el orden jurídico, sin el cual no será mas que un agregado humano, pero no una población.

1.3.2.- TERRITORIO.

El elemento humano de que hablamos líneas atrás, aún con organización, no puede por sí mismo constituir un Estado, y por ende tampoco un Municipio; necesita forzosamente un espacio material, un marco dentro del cual se da esa convivencia y coexistencia, necesita del territorio.

Hermann Heller señala que el territorio "... es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la tierra".(91)

A su vez, el profesor argentino Antonio María Hernández señala, que: "El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político".(92)

Por tal razón, "... uno de los elementos integrantes del municipio es la extensión territorial. Sin territorio no puede haber Municipio, de ahí que se haya dicho que el municipio no está limitado, sino que esta constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente".(93)

En efecto, el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.



Al respecto, resulta ilustrativa la afirmación de Dabin, cuando dice que: "En sentido negatorio, el ámbito espacial decide en principio la exclusión de toda autoridad política exterior; en sentido afirmatorio y positivo, ese mismo espacio territorial enmarca la potestad interna, somete a ella los seres humanos que lo ocupan, que en él ingresan, captando aun a transeúntes, y hasta a los alejados, siempre que introduzcan sus intereses o radiquen sus bienes".(94)

En ese sentido, el maestro Miguel Acosta Romero, al hablar de esa coexistencia del Municipio, la entidad Federativa y la Federación en nuestro país, dentro de un mismo territorio, lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a la Federación.(95)

Puesto que, como afirma el Maestro Burgoa Orihuela,: "...cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquéllas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal".(96)

En tal virtud, "... el territorio permite al estado asignar fronteras. Es la delimitación del área de competencias, o del ámbito espacial de validez de su autoridad, que hacia dentro implica el ejercicio del poder, y hacia fuera la afirmación de la independencia estatal".(97)

Así, podemos entender a los Municipios en su aspecto territorial, como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente.

Aunque, pertinente resulta aclarar que el Municipio, en lo que respecta a nuestro país, no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie terrestre que alcanzan sus límites.

El territorio aparece entonces como el sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades. Es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio en el cual se verifican acciones y transformaciones originadas cotidianamente por la propia actividad de su población y su gobierno.

Resulta, entonces, "... más que un elemento, ...una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio"(98). Es, para Hans Kelsen, "... ámbito espacial de validez del orden jurídico".(99)



En este sentido, hablar de "... la existencia de un territorio que sirva de lugar físico de asentamiento al Municipio es algo a todas luces incontrovertible y que pudiéramos calificar de axiomático".(100)

1.3.3.- GOBIERNO.

El gobierno constituye otros de los elementos fundamentales del Municipio. Es el elemento formal integrador de la entidad municipal.

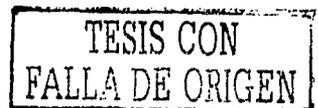
No basta que una población se encuentre asentada en un territorio delimitado y posea la característica de relaciones de vecindad y solidaridad entre sus integrantes, y a su vez constituya parte integrante de una entidad superior, estatal o nacional, sino que requiere de un elemento integrador, un elemento formal: su gobierno.

Pero a su vez, "... el régimen de gobierno del Municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto del Estado Federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal."(101)

Para algunos tratadistas del tema municipal, su gobierno "... tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye".(102) Por ello resulta, "... importante precisar en cuanto al gobierno municipal, independientemente de sus características o particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretende cumplir en la dirección del Municipio."(103)

Para otros, se entiende por gobierno municipal "... al administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento por las autoridades municipales de elección popular; teniendo éstas la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio, de la mejor manera posible, a favor de la población."(104)

El gobierno, como elemento formal, tendrá entonces el objetivo de mantener el orden interno y el equilibrio social de la comunidad y por ende a él compete la prestación de los bienes y servicios públicos necesarios dentro de su territorio, para el bienestar de su población, y dentro de la dinámica característica de toda sociedad organizada, ejerciendo para tales efectos su poder público dentro del marco jurídico de actuación que le dado. Es, este elemento "... fundamental para lograr la salvaguarda del orden, la unidad y el equilibrio social, en el seno de la comunidad vecinal."(105)





En nuestro país, el órgano de gobierno municipal se concreta y manifiesta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce por, disposición del orden jurídico, el poder municipal.

1.4.- AUTONOMIA MUNICIPAL.

Otro de los aspectos a tratar en este primer capítulo en el que abordamos las generalidades de la figura municipal, es el de su autonomía. En su tratado sobre "Derecho Municipal" la maestra Teresita Rendón Huerta afirma que: "Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del Municipio. Hasta es algo místico, políticamente. Todos los partidos la defienden con entusiasmo. Sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial en la cátedra de los publicistas".(106)

Etimológicamente la voz autonomía proviene del griego antiguo que encuentra su base en las raíces: autós: propio; y nómos: ley; y significa la posibilidad de darse la propia ley.(107) "Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna otra entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios".(108)

Sobre el tema, explica Manuel Añorve Baños que: "...se entiende por autonomía al estado y condición del pueblo que disfruta de la facultad de autodirigirse, y puede serlo ya sea por una comunidad entera dentro de ciertos límites territoriales o de grupos independientes entre sí, con cierta independencia política, potestad de la que pueden gozar los municipios, dentro de un Estado, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno".(109)

Para algunos autores la autonomía constituye un rasgo particular del ente municipal, ciertamente "...no es tan sólo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder".(110) Es, en opinión de Carlos Mouchet, "... un derecho innato que tienen los vecinos de cada villa, ciudad y pueblo de gobernarse y administrarse a sí mismos...".(111)

Para otros, la autonomía representa "el derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además,



con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que éstas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado".(112)

Este derecho le otorga al Municipio la facultad de regirse por sus propias normas en el ámbito de su competencia, y aún más "La autonomía, implica... un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación".(113)

Dicha aseveración puede sustentarse en la observación de "... la existencia en su estructura de un órgano de naturaleza política, elegido democráticamente, en el reconocimiento de unos intereses generales protegidos constitucionalmente y en la atribución de una potestad normativa política competente para el dictado de reglamentos autónomos...".(114)

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero profundizando en la utilización del concepto de autonomía en nuestro régimen jurídico comenta respecto a este tema que: "Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía".(115)

Tratando de complementar lo anterior, bien podemos citar las palabras de Lisandro de la Torre cuando, sobre la figura del Municipio argumenta: "Y si su rol es de administración económica y doméstica y en su ejercicio no hiere ni molesta al Estado, sería lo más injusto negarle su autonomía aún prescindiendo de las inmensas ventajas que se ha comprobado que obtiene con ella, sacrificándolo a ideales políticos mezquinos, en los que los asomos de la libertad son pesadillas tan terribles que se la desfigura con todas las sospechas para evitar su propagación y preparar su ruina".(116)

En cierta forma "... el fin principal de la lucha por la autonomía municipal - dice Rowe-, se ha encaminado a impedir que la Legislatura del Estado sustituya la voluntad de las autoridades locales con la suya propia. La tendencia por parte de la legislatura del Estado a usurpar los poderes locales, se explica teniendo en cuenta las condiciones particulares históricas en que se ha efectuado el desarrollo de los municipios...".(117)



Atendiendo esta razón varios Estados han reconocido en sus Constituciones Nacionales esta característica autonómica del Municipio. Aunque, "... consagrar en la Constitución Nacional, el principio de la 'autonomía municipal'... no sería suficiente si no se fijasen al mismo tiempo, las bases mínimas que aseguren la efectividad de esa 'autonomía'. Tales bases deben ser, según aconseja la doctrina, la electividad de sus autoridades, la gestión de intereses locales y la suficiente capacidad financiera".(118)

En concepción de Albi, "... la autonomía constituye la meta perseguida por la fuerza centrífuga por la tendencia disgregatoria". Y luego reconoce la gran variedad de grados en que se puede dar esta autonomía.(119)

El tratadista Alcides Greca señala que el concepto de autonomía municipal descansa sobre tres postulados que el considera fundamentales, los cuales consisten en que:

- La municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.
- La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
- La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.(120)

Jesús Castorena, en su obra: *El problema municipal mexicano*; argumenta que los puntos sobre los que propiamente se establece la autonomía municipal son:

- Que respetando la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal;
- Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad;
- Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder,
- Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición;
- Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la comunidad.(121)

Faltando alguno de éstos -según Castorena- no puede existir la autonomía municipal como tal.

Citando a Ives de Oliveira, y sobre esta caracterización de la autonomía municipal, la maestra Teresita Rendón Huerta, expone la llamada "Teoría Dialéctica de la Autonomía Municipal", y básicamente argumenta:

- Tesis: "El municipio es una institución que surgió antes que el Estado".



- Antítesis: "Después pasó a ser el Municipio una institución del Estado".
- Síntesis; En el Estado Moderno, el Municipio tiene tres caracteres fundamentales:
- En lo político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; en lo administrativo, en la organización de sus servicios públicos; en el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas."(122)

Por otra parte, resulta oportuno mencionar que dentro de la más reciente doctrina municipalista, se ha desglosado incluso el concepto de autonomía en varios apartados, consistiendo esencialmente en:

Autonomía política: esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

Autonomía Administrativa: que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

Autonomía Financiera: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. (123)

Resulta importante hacer esta consideración, en virtud de que se afirma "... que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia". (124)

En este sentido resulta pertinente "... diferenciar la autonomía de la autarquía. La autonomía significa que la entidad tiene en sí misma su norma de acción, en tanto que la autarquía significa gobierno propio con suficiencia de medios de dentro de su esfera de acción."(125)

.. Cuestión sobre la que también se pronuncia el municipalista Roberto Dromi al considerar que "... el municipio deriva de un inexorable decurso histórico y es el resultado del desenvolvimiento tradicional de cada pueblo y un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre, reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral, por ser entidad histórica primaria en el orden fundante de la organización política y por ser entidad vigente con mayor grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado. No obstante, cuando se desvincula al municipio de su prioridad histórica y su primario papel vinculante



en el tejido social, la suerte de su naturaleza jurídica depende de la voluntad legislativa que en el caso concreto del ordenamiento positivo determine. Por eso la contradicción existente... que a veces le da carácter de "autónomo" y a veces de "autárquico". (126)

En forma complementaria, Héctor Vázquez considera que "La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico; el primero supone la existencia de una verdadera comunidad, independientemente de sus miembros pre-existentes y supervivientes con su vigorosa personalidad social; en su aspecto jurídico, la autarquía supone poseer condiciones de capacidad".(127)

Para Albi, "La autarquía es una facultad que se reconoce a las personas jurídicas para administrarse así mismas; esto es, para obrar más libremente en la obtención de sus fines propios; se trata de una actividad paralela a la del Estado".(128) En cambio, "La autonomía... se define como la facultad que se reconoce a ciertas personas morales para organizarse jurídicamente, creándose su propio derecho".(129)

Sin embargo, "... para que la autarquía municipal sea una feliz realidad, el municipio debe contar con los recursos legales indispensables para impedir la intromisión indebida del estado en su propia competencia, es decir, un abuso del poder del propio estado". Y precisamente, "... mediante un eficaz y adecuado sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio, podrá éste desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía; en otro caso será pura ficción cuando no una intencionada falsificación".(130)

A este respecto el maestro Ignacio Burgoa considera que "... el concepto de municipio in abstracto reconoce como elementos sustanciales la autonomía y la autarquía, sin los cuales la entidad municipal no podría existir. Si el derecho fundamental del Estado las suprimiese, eliminaría al municipio de su sistema político-administrativo para sustituirlo por una mera división territorial sujeta por modo absoluto a la heteronomía y gobierno estatales, despojando a las diversas comunidades que componen la población nacional de su potestad de autogobierno interior, que es, repetimos uno de los signos más destacados del régimen municipal".(131)

Y después añade sobre el concepto de autonomía que: "... se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el Municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos". (132)

Concluyendo, podemos decir, que la autonomía es, la capacidad de autodeterminación con que cuenta el ente municipal de conformidad a lo



preceptuado en sus propias normas. Y En tal consideración, posee atribuciones que superan largamente a las de los entes autárquicos; como por ejemplo, el dictado de normas de sustancia legislativa (reglamentos) en el ámbito de su competencia.

1.5.- LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

Otros de los aspectos a considerar en este primer capítulo, es el referente a la personalidad jurídica del Municipio. Ésta la encontramos por primera vez reconocida en el Derecho Romano. Al respecto dice Alcides Greca que tal atributo "...es la consecuencia del proceso histórico de la conquista romana. Fue creada, en un principio, como *modus vivendi* entre la ciudad conquistadora y las ciudades sometidas".(133)

En forma similar, Barcia López señala que: "... al quitarles su independencia política (a las ciudades) Roma les dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar más o menos ampliamente en las relaciones patrimoniales de derecho común. En virtud de esta híbrida situación jurídica, los Municipios desprovistos de su originaria soberanía y reducidos a miembros autónomos de una entidad superior, se encontraron sometidos al *jus singulorum*, investidos de los derechos comunes, obligados a usar las formas ordinarias del comercio jurídico".(134)

Podemos considerar que a partir de entonces, se reconoció al Municipio como persona jurídica, aún cuando posteriormente se ha debatido en la doctrina sobre si dicha personalidad es única o doble y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos. Y aunque esto encuentra variaciones tanto en la doctrina como en la legislación de cada país, en todas las legislaciones se ha contemplado al Municipio como una persona jurídica estatal.

La personalidad del Municipio, históricamente observada, ha tenido una evolución distinta a la del Estado, aún cuando en el fondo, comparten similares prerrogativas derivadas de este atributo que les otorga el Orden jurídico.

De esa forma, la doctrina de la personalidad jurídica se ha convertido en uno de los temas más debatidos de la ciencia jurídica; de gran amplitud resultaría hacer una exposición de todas y cada una de las variadas tesis que al respecto existen; por ello, únicamente me limitare a hacer referencia a las que la propia doctrina a considerado más sobresalientes:

1.5.1.- TEORÍAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

1.5.1.1 Teorías de la realidad.- Las llamadas teorías de la realidad consideran a las personas jurídico-colectivas como una realidad social. De acuerdo con sus postulados, el hombre no es el único sujeto de derechos, todas las personas



jurídico-colectivas ya sean privadas o públicas, también gozan de tal atribución, y por tanto son consideradas entes reales.

Para comprender de una mejor manera el contenido de estas teorías, podemos dividir las en dos grupos:

- El primero está constituido por las teorías basadas en la voluntad.
- El segundo por las teorías basadas en el interés.

A) Así, encontramos que a su vez el grupo de las teorías basadas en la voluntad aparece integrado básicamente por: la teoría del alma colectiva, la teoría organicista, la teoría del organismo social, la teoría de la institución y la teoría de la voluntad jurídica. Veamos brevemente su contenido:

1. Teoría del alma colectiva.

El principal exponente de esta teoría es Zitelmann. Para quien "... el derecho subjetivo es una facultad de querer y de que el hombre es sujeto capaz de voluntad, que la aptitud de querer es el único supuesto para las personas jurídicas, mientras que la corporalidad no es esencial. Habiendo aptitud de querer, aunque no exista un soporte físico (persona física), ha de conocerse la existencia de una persona. Las personas jurídicas son, en suma, voluntades incorpóreas".(135)

A este respecto Recaséns Siches nos dice: "Que haya unas manifestaciones en la vida de los individuos que, no se expliquen por ellos y que no los rebase como tales, no quiere decir en manera alguna que esas manifestaciones tengan tras de sí una realidad sustantiva o sustancial -existente como soporte independiente y activo-, un alma o espíritu colectivo, como una cosa o un ente aparte. Considero cierto que lo social o colectivo constituye una realidad diversa de la vida estricta y auténticamente individual, pero no una realidad de tipo sustantiva, existente en sí, aparte e independiente de los individuos, sino un especial tipo de realidad, una nueva categoría que consiste en una forma de vida humana objetivada, distinta de las formas de vida propiamente individual. En los materiales -por así decirlo- de que está constituida una colectividad no hay, además de los individuos que la integran, una sustancia aparte: el ente colectivo, el alma o la voluntad social. Si desaparecen los hombres, desaparece la sociedad; sólo los hombres piensan y quieren realmente".(136)

2. Teoría Organicista.

Schaeffle, René de Worms y Lilienfeld son los principales exponentes del organicismo biológico, el cual contempla a la persona jurídico-colectiva como un organismo con características similares al organismo psicofísico del ser humano



y con una voluntad que se encuentra estructurada de la misma manera que dichos seres. Para estos autores, "... la persona colectiva es un organismo biológico similar a los individuales, como una voluntad de mecanismo análogo a la del hombre aislado. Los elementos que constituyen la persona colectiva, configuran las células de un organismo, en la volición colectiva; su papel es similar al de aquéllas en el sujeto individual".(137)

3. Teoría del Organismo social.

Su promotor principal es Gierke, quien considera a la entidad jurídica-colectiva "... como una persona real constituida por individuos reunidos y organizados para concretar fines que está más allá del plano de los intereses individuales. Todo ello a través de una unidad de voluntad y de acción que no es la mera suma de voluntades individuales, sino por el contrario, una voluntad superior manifestada a través de los órganos de la comunidad asociada y organizada".(138)

4. Teoría de la Institución.

Hauriou explica en esta tendencia que con la 'institución' "... designamos todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados". Esto es, para Hauriou la institución es "una idea de obra, de empresa, que se desarrolla, se realiza y se proyecta dando formas definidas al acontecer social. El desarrollo y actuación de la idea se patentiza en hechos, en actos humanos organizados y unificados. Cuando la idea de obra arraiga de tal modo en la conciencia de los individuos que éstos actúan con plena conciencia y responsabilidad de los fines sociales, entonces la institución adquiere personalidad moral. Y cuando esa idea permite unificar la actuación de los individuos de tal modo que dicha actuación se manifiesta como el ejercicio de un poder jurídicamente reconocido, entonces la institución tiene personalidad jurídica".(139)

5. Teoría de la Voluntad Jurídica.

Según esta teoría todo sujeto de derecho debe estar dotado de voluntad, y eso incluye a las personas jurídico-colectivas.

Sobre el particular dice Jellineck: "... la idea de personalidad jurídica debe ser una noción puramente jurídica. Para este particular enfoque, no existen personas naturales, pues el hombre -como los seres colectivos- no es persona para el derecho sino por el establecimiento del reino del derecho".(140)

No menos expresiva resulta la argumentación de León Michoud, quien dice que: "...el fin común da unidad a los miembros de las personas morales. No hay



en la persona jurídica, desde el punto de vista absoluto, sino hombres que se suceden o que entran en relación los unos con los otros; pero del punto de vista jurídico hay verdaderas unidades aglutinadas, mantenidas, cimentadas por la unidad del fin".(141)

Por su parte, Hugo Gambino, establece que la "... unidad jurídica se traduce en personalidad jurídica, que se concibe como capacidad de ser sujeto de derecho. La unidad y personalidad imponen atribuirle aquellos actos de voluntad que la dirigen al cumplimiento de su fin. Si en el mundo físico esos actos son actos de voluntad de los individuos, en el mundo jurídico, por el contrario, son actos de voluntad de la colectividad".(142)

B).- Teorías basadas en el interés.

Saleilles expone bajo esta tendencia, que los individuos reunidos y organizados, adquieren mayores posibilidades de cumplir un fin que el hombre considerado en su individualidad. Señala que "...la voluntad (en sentido psicológico) sólo se halla en el hombre; pero intentando una fusión de los elementos 'interés' y 'voluntad', llega a definir el derecho subjetivo como un poder puesto al servicio de intereses de carácter social y ejercido por una voluntad autónoma".(143)

Michoud sostiene al respecto que "... sólo la ley reconoce una voluntad y protege el interés de modo directo, pues no otra cosa es el derecho subjetivo que un 'interés jurídicamente protegido'. La protección jurídica no es la voluntad en sí misma, sino el interés que esa voluntad representa".(144)

1.5.1.2- TEORÍA DE FERRARA.

De acuerdo con este autor, la personalidad jurídica es producto del orden jurídico que tiene su causa y nacimiento en el derecho objetivo. Señala que: "Persona quiere decir titular de un poder o deber jurídico, de donde se desprende que no es necesario que el investido esté dotado de voluntad o sea carente de intereses. La personalidad es una forma jurídica, no un ente en sí. Es una forma de regulación, un procedimiento de unificación, la forma legal que ciertos fenómenos de asociación y de organización social reciben del derecho objetivo. La persona jurídica no es una cosa, sino un modo de ser de las cosas; detrás de la persona jurídica, no hay otra que asociaciones y organizaciones sociales".(145)

Así, según Ferrara: "... las personas jurídicas pueden definirse como asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho".(146)



En el mismo sentido Rojina Villegas expresa que: "... tanto la persona física, como la persona jurídica colectiva son creaciones del derecho; no son realidades, sino categorías jurídicas que el sistema normativo puede referir a un determinado sustrato que es independiente de la corporalidad o realidad material del ente o sujeto que se trate de personificar".(147)

Encontramos en Ferrara la consideración de dos elementos en la edificación de la personalidad, uno es el conjunto o reunión de individuos, y el otro, se concibe como la realización de un fin común determinado.

En relación los mencionados elementos, Rojina Villegas afirma que: "... en las personas jurídicas colectivas existe la pluralidad de individuos que cobran o adquieren unidad, no a través de sus personalidades físicas sino, merced a la realización del fin común, lo que permite hablar de una conducta común y de un sistema de derecho que organice esa conducta, en atención al fin propuesto, siempre y cuando éste sea determinado, pues una vaguedad en los propósitos no podría caracterizar la institución. Es decir, el perfil o límite jurídico que acepte para personificar un conjunto de actos y fines, debe ser preciso y determinado, para fijar el radio de acción que capacite jurídicamente al ente o sujeto a quien se va a otorgar vida, capacidad y personalidad. El fin también debe ser posible, pues el derecho no podría tomar en cuenta una asociación que desde un principio estuviese condenada a la inanición, ante una imposibilidad jurídica".(148)

1.5.1.3.- TEORÍAS QUE NIEGAN LA PERSONALIDAD JURÍDICA.

En contraste con las teorías anteriormente enumeradas, existen algunas otras que niegan el atributo de la personalidad jurídica a las personas jurídico-colectivas, y por ende, al municipio. Para estas teorías los únicos sujetos de derecho que existen son los seres humanos; las personas jurídico-colectivas, por ser una creación del legislador carecen en absoluto de personalidad jurídica.

Personalizando el patrimonio, Bekker y Brinz consideran que "... la esencia del mismo es que éste se divide en dos: los patrimonios que pertenecen a una persona individual destinados a un fin especial y con propia autonomía; y patrimonios meramente afectados a un fin y que carecen de sujeto".(149)

Afirmación que le parece a Del Vecchio no tener cabida, toda vez que Brinz viene a "forzar el verdadero alcance de conceptos bien distintos entre sí hasta hacerlos coincidir. De un lado personalizado el patrimonio, eleva las cosas hasta el grado de sujeto de derecho; y de otro lado, como fue hecho notar entre otros por Miraglia, rebaja a las personas hasta confundirlas con cosas. En verdad no se puede concebir un fin sin querer, sea en acto, sea en potencia. Por esto el patrimonio de un fin sólo se puede comprender pensando en una persona que



se proponga el fin; por tanto extraído el elemento personal y voluntario tal concepto carece de sentido".(150)

Para Ihering, todo derecho subjetivo no es otra cosa que un interés jurídico protegido. Por tal motivo los miembros de las personas jurídico-colectivas son los verdaderos sujetos de derecho, en cuanto destinatarios y beneficiarios de la utilidad que el patrimonio pueda rendir, "... aquéllas no son más que la forma especial mediante la cual éstos manifiestan sus relaciones jurídicas al mundo exterior; forma que no tiene importancia alguna para las relaciones jurídicas entre los miembros entre sí. La persona jurídica es un sujeto aparente, una unidad artificial, un instrumento técnico destinado a corregir la falta de determinación de los sujetos".(151)

1.5.1.4- TEORÍA KELSENIANA.

De acuerdo con Hans Kelsen, no se puede partir de la distinción entre la persona física y la persona jurídico-colectiva. En virtud de que tanto la persona física como la persona jurídica son la personificación de un orden jurídico y para el conocimiento jurídico sólo existen personas jurídicas, concepto que refiere tanto al ser individual como al colectivo. "El hecho de que tanto la persona individual como la persona del Estado, tanto el individuo como el Estado sean reconocidos igualmente como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad postulada en el concepto de persona. Realiza la idea de que el individuo sólo es persona en el ámbito del conocimiento jurídico y político, y por tanto, es tan persona como la comunidad, y resuelve el conflicto aparentemente insoluble entre individuos y comunidad convirtiendo el dualismo de sistemas inconexos en una diferenciación material dentro de uno y el mismo sistema".(152)

Al este respecto dice Rojina Villegas: "... Kelsen considera que es por virtud del proceso de imputación como creamos la personalidad jurídica. No tendría sentido un acto jurídico que no pudiera imputarse a alguien, porque siempre supone un acto de conducta, y como tal, la intervención del hombre: pero ésta puede realizarse para ejecutar un acto de conducta referible exclusivamente a su persona, o imputable a un conjunto de hombres, a una conducta colectiva que constituye una entidad distinta de ella".(153)

1.5.1.5.- TEORÍA DE LA FICCIÓN.

Ducrocq, representante del pensamiento francés en esta tendencia, afirma que toda persona jurídico-colectiva es una ficción, incluyendo al propio Estado; en cuanto a su naturaleza "la personalidad civil se basa necesariamente en una ficción legal. Si las personas físicas se revelan a los sentidos y se imponen en cierta forma a la atención del legislador, sucede de distinta manera con las personas civiles. Éstas no pertenecen al mundo de las realidades. Ha sido



necesario recurrir a la abstracción para aislar el interés colectivo de los intereses particulares de los individuos asociados, o para asignar a la obra una existencia distinta a la de los fundadores, administradores o beneficiarios. Esta operación del espíritu constituye la ficción. Sólo por ficción se puede decir de estas entidades metafísicas que existen, nacen, obran o mueren. Desde el punto de vista racional, la concesión de la personalidad jurídica no puede, pues, resultar más que de la ley".(154)

También para Savigny, las personas jurídicas constituyen seres ficticios, creados artificialmente por el legislador pero, según el, siempre en función de un patrimonio; son personas que solo existen para fines jurídicos; para esta doctrina, solo el hombre puede ser considerado sujeto capaz de derechos y deberes. El verdadero sujeto de derechos lo es la persona física, en cuanto es dotada de razón y voluntad.

En ese tenor, para Savigny: "Los entes colectivos no tienen voluntad, ni menos aun libre albedrío, de aquí que la personalidad reconocida por el derecho sea totalmente artificial y contingente..."(155)

Sobre el tema, el maestro Mario de la Cueva comenta que: "... en sus orígenes, a las personas jurídicas se les concibió como una ficción en virtud de la cual, las sociedades patrimoniales y el Estado, en cuanto titular de derechos y obligaciones de esa naturaleza, mediante su reconocimiento por el derecho positivo, actuaban en defensa de sus intereses como si fuesen personas. Además, menciona que el hombre, sujeto natural y primordial de derechos y obligaciones, constituye la persona física o natural, y las personas ficticias, equiparadas por la ley a un sujeto de derechos y obligaciones para la defensa de intereses patrimoniales que no pertenecen a individuos determinados y a las que se pueden bautizar con nombre de personas jurídicas".(156)

1.5.2.- CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.

El maestro Miguel Acosta Romero, en su obra titulada Derecho Administrativo, comenta que "... existen dos personas jurídicas colectivas respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad. Ellas son: el Estado y el Municipio".(157)

El municipio, al igual que las personas físicas y las demás personas jurídicas colectivas, como sujetos capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, poseen ciertas características. Las que en opinión de Acosta Romero, podemos enumerar de la siguiente forma:

- A). La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. El grupo social en el municipio lo integran sus habitantes, mismo que tiene unidad, permanencia y voluntad.



- B). La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes. La persona jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo.
- C). Denominación o nombre. Es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras. Cada municipio tiene su nombre que le permite distinguirse de los demás.
- D). Ámbito geográfico y domicilio. La persona jurídica colectiva ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado. El Municipio ejerce sus atribuciones en su territorio geográfico, el cual lo determina la ley; el domicilio es la sede permanente donde se ubican sus órganos de representación.
- E). Elemento patrimonial. El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines. El municipio cuenta con la hacienda municipal, que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.
- F). Régimen jurídico propio. Todas las personas jurídicas tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. El Municipio cuenta con el suyo, constituido por la Constitución Política Federal, las leyes que de ella emanan; la Constitución Política local y las leyes que de ella emanan, entre ellas la ley Orgánica Municipal.
- G). Objeto. Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.
- H). Órganos de representación y administración. Los entes colectivos para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. El Municipio tiene su órgano de representación en el cabildo, que es un órgano de decisión y un órgano de ejecución que es el presidente municipal.
- I). Fines.- Deben ser la persecución del beneficio general y el bien común. El municipio tiene como fin buscar la satisfacción de las necesidades colectivas de su población.(158)

1.5.3 ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA.

Además de las características anteriores, se afirma que todo lo que es susceptible de derechos y obligaciones, goza de personalidad jurídica y como tal tiene ciertos atributos; por tanto, los atributos del Municipio como persona



jurídica guardan cierta similitud a los de las personas físicas, excepción hecha obviamente del estado civil.

El municipio es la corporación, el ente jurídico-colectivo, y por lo mismo, él tiene el atributo de la personalidad y está representado para su gestión de gobierno y administrativa por el ayuntamiento, el que de ninguna manera y en ningún caso puede equipararse al Municipio en sí mismo.

De acuerdo con Rojina Villegas, las personas jurídicas colectivas gozan de los siguientes atributos:

- A). Capacidad. Es la aptitud de ser titular de derechos y sujeto de obligaciones. Esta capacidad se da en razón de su objeto, naturaleza y fines, mismos que el Municipio sí los tiene.
- B). Patrimonio. Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal a acumulado el Estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica. El municipio cuenta con al hacienda municipal que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.
- C). Nombre. Constituye un medio de identificación y diferenciación del municipio que le permite distinguirse de las demás personas y lo utiliza en todos sus documentos oficiales.
- D). El artículo 33 del Código Civil para el Distrito Federal, determina que el domicilio de las personas morales es el lugar donde se halle establecida su administración. En el caso del Municipio, su domicilio lo es el territorio geográfico que le determine la ley.(159)

Como puede desprenderse de los argumentos que exponemos, las personas públicas estatales, entre las que se encuentra, por supuesto, el Municipio, figura objeto de estudio en el presente trabajo, tienen ciertos atributos entre los que destaca la personalidad jurídica propia; es decir, la capacidad de las personas estatales para actuar por sí mismas, en nombre propio. En suma dicha personalidad "... comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias específicamente asignadas. La capacidad de derecho es esencial a la persona jurídica, y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por eso no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales".(160)



CITAS AL CAPITULO PRIMERO

1. GONZÁLEZ LUNA, Efraín. *El municipio Mexicano y Otros Ensayos*, p. 27.
2. IGLESÍAS, Juan. *Derecho romano: Instituciones de derecho privado*, p.12.
3. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho municipal*, p. 9.
4. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. p. 63.
5. Idem. p. 63
6. Idem. p. 67
7. DUTAILLIS-PETIT, Charles Edmond. *Los municipios franceses*. p.36.
8. LITRE. Citado por Dutailis-Petit. Op. Cit p. 39.
9. VÁZQUEZ, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*, p. 20.
10. ARISTÓTELES. *La Política*, Libro Primero, Párrafo Octavo. P. 38.
11. POSADA, Adolfo. Citado por Colín Mario, *El Municipio Libre*, p. 56.
12. GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. p. 658.
13. MARTIGNAC. Citado por Colín Mario, *El Municipio Libre*, p. 19.
14. CUESTA. Citado por Colín Mario, op. cit, p. 20.
15. ULLOA ORTIZ, Manuel. *El Estado Educador*. p. 72.
16. ONSARI Fabian. Citado por Colín Mario, *El Municipio Libre*, p. 22
17. OCHOA Campos Moises. *El Municipio. Su evolución Institucional*. p. 23.
18. MENDIETA y Nuñez Lucio. Citado por Colín Mario, op. cit, p. 29.
19. POLA Reynaldo. Citado por Reynaldo Robles, *El Municipio*. p. 66.
20. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 584.
21. FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*. P. 326.
22. UGARTE CORTES, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. 39.
23. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVI. p. 50.
24. MADRID HURTADO, Miguel de la. *Estudios de derecho constitucional*. p. 218.
25. GARZA, Sergio Francisco de la. *El Municipio: Historia, naturaleza y Gobierno*.
jus México. p. 74.
26. Idem.
27. ESCUDE, Bartoli. *Los Municipios de España*. p. 59.
28. GAMAS TORRUCO, José. *El Federalismo Mexicano*. p. 18.
29. GONNENWEIN Otto. *Derecho Municipal Alemán*. p. 33.
30. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 875.
31. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 347.
32. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. p. 55.
33. Diccionario Jurídico. I.I.J. U.N.A.M. Tomo correspondiente a las letras I-O.
34. CORTIÑAZ PELAEZ León. *Introducción al Derecho Administrativo*. p. 27.
35. ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo. Op. Cit. p. 84.
36. MARTINS, Daniel Hugo. *El Municipio Contemporáneo*. p. 56.
37. QUINTANA ROLDAN. *Derecho Municipal*. p. 6.
38. HERNÁNDEZ, Antonio María. *Derecho Municipal*. Vol I. p. 54.
39. ARISTÓTELES. Loc. Cit.
40. PASCAUD. Citado por Albi Fernando. *La Crisis del Municipalismo*, p. 142.
41. POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, p. 52.
42. BERTHELEMY. Citado por Albi Fernando. Op. Cit. p. 138.
43. CORDOVA, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal*. p. 60.
44. AZCARATE Gumersindo. *Municipalismo y Regionalismo*. pp. 24-25.
45. CARMONA ROMAY, Adriano. *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*. p. 17.
46. TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*, p. 78.
47. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 9
48. SANTO TOMÁS DE AQUINO. Citado por Antonio María Fernández. *Derecho Municipal*.
Vol. I, p. 155.
49. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 9



50. IDEM. p. 9.
51. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 817.
52. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*, p. 189.
53. IDEM. p. 189
54. IDEM. p. 190
55. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 281.
56. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 72.
57. KELSEN Hans. Op. Cit. p. 224.
58. RENDÓN HUERTA BARRERA Teresita. Op. Cit. p. 56.
59. ALVAREZ GENDIN, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo*. p. 62.
60. CARMONA ROMAY, Adriano. *Notas sobre la Autonomía del Municipio*. p. 16.
61. MOUCHET, Carlos. *Pasado y Restauración del Régimen Municipal*. p. 20
62. OCHOA CAMPOS. Op. Cit. p. 64.
63. ACOSTA ROMERO. Op. Cit. p. 39.
64. NITTI. Citado por Schwerert, Ferrer Arnoldo. *Curso de Derecho Municipal*. pp. 47 y 48.
65. WEBER MAX. *Economía y Sociedad*. p. 129.
66. DEMICHELLI Alberto. *Relaciones entre el Municipio y el Estado*. p. 18
67. FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 315.
68. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 577.
69. JELLINECK George. *Teoría general del Estado*. p. 89.
70. FERRARI LUIGI. Citado por Demichelli Alberto. Op. Cit. 21.
71. CARMONA ROMAY, A. Op. Cit. p.18.
72. CORDOVA Efrén. Op. Cit. 76.
73. ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo. Op. Cit. 42.
74. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. 904.
75. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. 9.
76. LORET DE MOLA. *Las Entrañas del Poder*. p. 61.
77. RENDON HUERTA BARRERA, T. Op. Cit. 24.
78. BIDART CAMPOS, German J. *Derecho Político*. p. 325.
79. LEGÓN. Citado por Bidart Campos. Op. Cit. p. 326
80. JELLINECK, George. Op. Cit. p. 114.
81. GONZALEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. p. 72.
82. HERNANDEZ Antonio Maria, Op. Cit. p. 179.
83. ALBI, Fernando. Op. Cit. p. 35.
84. BIDART CAMPOS. Op. Cit. p. 321.
85. IDEM.
86. ROBLES MARTÍNEZ R. Op. Cit. p. 61.
87. POSADA Adolfo. Op. Cit. P. 58.
88. GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. Cit. p. 74.
89. ORTEGA Y Gasset. Citado por Bidart Campos. *Derecho Político*. p. 396.
90. KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 218.
91. HELLER HERMAN. *Teoría del estado*. p. 96.
92. HERNANDEZ, Antonio Maria. Op. Cit. 73.
93. SEHEWERERT Arnoldo. *Curso de Derecho Municipal*. p. 114.
94. DABIN Jean. *Doctrina General del Estado*. p. 82.
95. ACOSTA ROMERO. Op. Cit. p. 118.
96. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 906
97. DABIN Jean. Op. Cit. p. 74.
98. ALVAREZ GENDIN, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo*. p. 69.
99. KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 184.
100. CORDOVA, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal*. p. 45.
101. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 77.
102. GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. Cit. p. 81



103. BIDART CAMPOS. G. *Derecho Político*. p. 325.
104. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 166.
105. POSADA Adolfo. Op. Cit. p. 53.
106. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op Cit. p. 132.
107. Idem. p. 132.
108. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 174
109. AÑORVE BAÑOS. *Servicios Públicos Municipales*. p. 9.
110. DANA MONTAÑO, Salvador. *Teoría General del Estado*. p. 201.
111. MOUCHET, Carlos. *Pasado y Restauración del Régimen Municipal*. p. 20.
112. QUINTANA ROLDAN. Op Cit. p. 193.
113. MARIENHOFF Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo* p. 387.
114. ALARCÓN García Gloria. *Autonomía municipal, autonomía financiera*. p. 146.
115. ACOSTA ROMERO. Miguel. *Relación entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas*. p. 350.
116. TORRE, Lisandro de la. *Régimen Municipal H. Concejo deliberante*. p. 17
117. ROWE. Citado por ALBI. Op. Cit. p. 56.
118. VINELLI Víctor S. Y otros, *El Régimen Municipal en la Constitución*. p. 14
119. ALBI. *Derecho Municipal comparado del mundo hispánico*. p. 53.
120. ALCIDES Greca. Citado por Rendón Huerta p. 131 y 132.
121. CASTORENA, Jesús.- *El Problema Municipal Mexicano*. p. 46
122. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 132
123. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 193
124. IDEM. p. 193
125. GARZA, Sergio Francisco de la. *El Municipio: Historia, naturaleza y Gobierno*. p. 74.
126. DROMI, J. Roberto. *Ciudad y Municipio*. p. 113.
127. VÁZQUEZ, Héctor. Op. Cit. p. 57
128. ALBI, Fernando. Op. Cit. p. 53
129. Idem.
130. GARZA Sergio Francisco de la. Op. Cit. p. 74
131. BURGOA ORIHUELA Ignacio. Op. Cit. p. 906.
132. IDEM p. 905.
133. GRECA, Alcides. *Principios de Régimen Municipal*. p. 7.
134. BARCIA López. Citado por Alcides Greca. Op. Cit. p. 7.
135. ZITELMANN. Citado por Rendón Huerta T. Op. Cit. p. 96.
136. RECASENS SICHES, Luis. *Panorama del Pensamiento Jurídico en el siglo XX*. p. 145.
137. Citado por Rendón Huerta barrera. Op. Cit. p. 89.
138. Idem.
139. HAURIOU. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. p. 92.
140. JELLINECK, George. Op. Cit. p. 119.
141. Citado por Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. p. 90.
142. Idem. p. 90.
143. Idem. p. 91.
144. Idem. p. 91.
145. FERRARA. Citado por Rendón Huerta Barrera. p. 91.
146. Idem.
147. ROJINA VILLEGAS Rafael. *Teoría General del Estado*. p. 87.
148. Idem.
149. BEKKER. Citado por Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. p. 93.
150. VECCHIO, Giorgio del. *Teoría del Estado*. p. 71.
151. IHERING, Rudolf Von. *La Lucha por el Derecho*. p. 52.
152. KELSEN Hans. *Teoría Pura del Derecho*. p. 119.
153. ROJINA VILLEGAS. R. Op. Cit. p. 95.



154. DUCROCQ. Citado por Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. p. 93.
155. SAVIGNY, Jean de. *¿El Estado Contra los Municipios?* p. 83.
156. CUEVA, Mario de la. *La Idea del Estado*. p. 70.
157. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 44 y 45.
158. Idem. p. 45
159. ROJINA VILLEGAS. R. Op. Cit. p. 102
160. DROMI, José Roberto. *Ciudad y Municipio*. p. 127.



II.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO.

"La sucesión de los hechos históricos no es fruto de la casualidad o de los determinismos mesiánicos. Influyen en ellos factores y fuerzas que los precipitan, retardan o que los mueven en tiempo y oportunidad en que deben ocurrir".(1)

Dr. Ricardo Uvalle Berrones, 1992.

Don Manuel M. Díez expresa que "...la noción de Municipio, desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera..".(2)

En ese sentido, podemos decir en forma inicial, que el municipio, y de manera especial el mexicano, es una institución creada y conformada expresamente por la ley; y como tal, la memoria histórica sobre su desarrollo debe necesariamente registrar el aspecto jurídico en el estudio de dicha institución. Al efecto, aún cuando en su estudio se hace referencia por varios doctrinarios sobre la influencia provocada por diversas culturas de la antigüedad, nuestro tratamiento partirá de sus antecedentes en Roma y España por dos innegables razones: En primer lugar, porque importante resulta considerar que en su desarrollo el Imperio Romano integró y absorbió a la Península Ibérica, la cual posteriormente se constituyó en el asiento de la Corona española, cuyo pueblo más tarde realizaría la conquista del continente americano; y en segundo lugar, porque nuestro derecho, es producto del Derecho Romano, y por tanto debemos reconocer que en la historia de la humanidad Roma ha sido, sin temor a equivocarnos, el pueblo que mayor aportación ha realizado a la Ciencia Jurídica.

A).- ROMA.

La clasificación más común divide los grandes periodos históricos de Roma en:

- a) La Monarquía, que corre de la fundación de Roma, en el año de 753 A.C. AL 509 A.C. en que cae Tarquinio el Soberbio y se funda la República.
- b) La República, del 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador.
- c) El Imperio.
 - De Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro.



- De Oriente, que terminaría en 1453 D.C., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.(3)

Es durante los últimos años de la monarquía cuando comienza el uso del concepto *municipes* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. En forma posterior se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Sabemos que históricamente el concepto de Municipio se aplicó para aquellas "...ciudades que paulatinamente fueron agregándose a Roma durante la república y que en virtud de su conquista o por alianza perdieron su anterior régimen de soberanía y conservaron una autonomía más o menos amplia, según la concesión de Roma o el tratado estipulado. Sus tipos fueron, por tanto diversos: los hubo que al perder su condición independiente adquirieron la ciudadanía romana, *municipia civium romanorum*; otros, que se organizaron sobre la base de conservar el régimen administrativo propio y sus habitantes participar parcialmente de los derechos romanos, *municipes caerites*, y otros, en los que la incorporación a Roma no reportaba la concesión de derechos, sino la obligación de contribuir a las cargas, denominándose sus habitantes *municipes aerarii*. Durante el principado y el imperio, son las ciudades tanto en Italia como de provincias que gozando de un régimen local administrativo, en los que existen los elementos básicos de los comicios, magistraturas y Senado, disfrutaban para sus habitantes de la condición jurídica de ciudadanos o latinos."(4)

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la Lex Papiria, también conocida como Código Papiriano. Ochoa Campos, señala que fue "...en la Época de Tarquinio el Soberbio, cuando Sexto Papyrio los coleccionó en un Código, conocido con el nombre de Papiriano".(5)

Las viejas ciudades de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tuscullanos, vecinos de los Latinos, fueron las primeras en convertirse en Municipios, bajo pactos firmados con Roma.

De acuerdo a los más renombrados tratadistas de la historia de Roma, como Mommsen, Beloch, o Kornemann, los municipios romanos no presentaron uniformidad. Por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad.

Encontramos así los siguientes Municipios:



- A. *Municipia socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.
- B. *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragios; otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.
- C. *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar. Prácticamente eran nulas las prerrogativas que Roma les dejaba, en ocasiones solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma. (6)

En la organización del municipio romano, la Curia constituyó el órgano más importante de la organización del Municipio romano; al igual que el Senado en Roma, a la Curia le corresponde la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los decuriones, eran la clase más elevada de la ciudad. El número de decuriones fue variable según la importancia de las ciudades.

En cuanto a los cargos y magistraturas, estos fueron:

- A. los ediles (*duunviri*), encargados directamente de la atención de la administración municipal, a quienes competían las labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas y cuidado de los edificios públicos. Los ediles, con el tiempo se significaron como los más importantes administradores de las municipalidades, por lo que trascendieron a otras etapas de la evolución municipal.
- B. Los cuestores, encargados de las finanzas del erario municipal.
- C. Los pontífices y augures, se encargaban del culto municipal.
- D. Los *seviros augustales*, tenían como función el cuidado del culto imperial.
- E. Tardíamente aparece el defensor *civitatis*, creado para proteger a la plebe de las injusticias y violencias. Esta figura alcanzaría notable esplendor en el Municipio del Bajo Imperio.
- F. Al mando de los magistrados y funcionarios, se encontraban una serie de empleados subalternos, como los *lictors*(alguaciles); los *viatores* o mensajeros; los *librarii* o tenedores de libros; etc.(7)

De forma general los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran determinados vitalicios en la Curia.





En cuanto a los ordenamientos latinos de importancia en la regulación del Municipio, se encontraban los siguientes:

- a) La Lex Papiria o Código Papiriano que data de la época de Tarquinio el Soberbio.
- b) La Lex Julia de Civitates del año 90 A.C., del Consúl Julius Ostius, según la cual los aliados de Roma que le habían sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino.
- c) La Lex Plautia-Papiria del año 89 A.C., que amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.
- d) La lex Malacitana y la Lex Salpensana entre los años 84 y 82 A.C. que regularon los Municipios de esas regiones.
- e) La lex Julia Municipalis, emitida por Julio Cesar en el año 45 A.C., que pretendió unificar los sistemas administrativos de los municipios romanos, para evitar la dispersión existente.
- f) Otros ordenamientos, como la Lex Municipalis Tarentina (41 A.C.); la Lex Rubria de Gallia Cisalpina (42 A.C.); La Lex Colonial Genetivae Juliae (44 A.C.)
- g) El Libro I del Digesto, contiene un amplio desglose de los derechos del Municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes. (8)

B) ESPAÑA.

Posiblemente ningún otro territorio sufrió tantas invasiones en la antigüedad como la Península Ibérica. Sobre el periodo que nos interesa, comenta Quintana Roldán que "la Península Ibérica quedó en manos de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal. Una vez que Roma dominó a Cartago, pronto se aprestó a apoderarse de las vastas regiones peninsulares. (9)

Para ese tiempo "La antigua y rica ciudad comercial de Gades (Cádiz), cuyo régimen municipal había transformado ya César, a tono con los tiempos, siendo pretor, obtuvo ahora del emperador (Augusto) el derecho pleno de municipalidad itálica". (10) Cádiz se convertiría entonces en el primer municipio extraitalico fundado por roma y que formaba parte de la confederación de ciudadanos romanos.

Años después, ese mismo derecho sería concedido a algunos municipios españoles, los cuales debían su nacimiento y estructura a la innegable influencia de Roma, como ejemplo: las ciudades de Urso (Osuna), Cárthago Nova (Cartagena), Iliche (Elche), Valentía (Valencia), Tarraco (Tarragona), Augusta



Emerita (Mérida) o Cesar Augusta (Zaragoza), cuyas autoridades y estructura eran propias del municipio latino, es decir, la Curia. Los duunviros, los ediles, los cuestores, etc.,. Al respecto comenta Mommsen que: "bajo Augusto, existían en toda España cincuenta Municipios con derecho de plena ciudadanía; aproximadamente otros cincuenta habían recibido hasta entonces el *ius latinum* y se hallaban equiparados a los otros en 'su régimen interior'".(11)

Como resultado de las constantes asechanzas de tribus provenientes de pueblos germanos Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas, y en consecuencia, las municipalidades españolas perdían también su estabilidad y eficiencia. Mezclándose con nuevas culturas que darían lugar a una nueva forma de organización. "Figuras como Eurico, Alarico y Teodorico, consolidaron pronto el Reino Visigodo. Sin embargo, la romanización de estas tribus fue evidente, pues adoptaron una multiplicidad de costumbres y reglas latinas vertidas en códigos, como el de Eurico; la *Lex Romana Wisigothorum* de Alarico, también conocido como *Liber Juris*; o el *Edictum Theodorici* dado por Teodorico el Grande...".(12) Cabe destacarse que durante este periodo dos instituciones municipales visigóticas adquirieron gran importancia: El *Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*. La primera de estas, de acuerdo con Ochoa Campos, era la reunión de habitantes para resolver cuestiones administrativas, posiblemente antecedente de los cabildos abiertos en la España medieval. El *Placitum*, de forma similar reunía a los hombres del Municipio, sin embargo su función era carácter judicial, lo que constituyó, sin duda, el antecedente de los jurados populares.(13)

Luciano Parejo encuentra las raíces históricas más distantes del municipio hispano en la España romana, la España visigoda, la España musulmana y en las condiciones específicas españolas que prevalecieron en el medioevo hispano-cristiano. (14)

En ese sentido, no podemos soslayar la ocupación árabe por un lapso de tiempo de siete siglos, que corrió del año de 711 al 1492 D.C.; ello porque, indudablemente aportó elementos a la organización general de la sociedad española. El Municipio visigodo prácticamente desaparecido y sobreviviendo en sus elementos esenciales bajo las Curias parroquiales, vino a transformarse por completo. Dentro de éste, el término más importante fue el de Alcalde (*Al'kade*) que en su etimología original significa juez

- Alcalde (*al'gald*), que significa Jefe de una Guarnición o fortaleza.
- Almotacén (*al'motzen*), que diera origen al fiel ejecutor, encargado municipal de pesas y medidas.
- Almotalafe (*al'talafin*), encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales.
- Alamin (*alámine*), equivalente al síndico o defensor de la ciudad.



- Alarife (al 'arifen), de donde se desprendió la figura del alarife mayor de los municipios castellanos, encargado de las obras arquitectónicas.
- Alguacil(al 'wasir), gendarme, policía. Su uso hasta la fecha es común en el ámbito municipal.
- Alfaqú (al 'faqlh), jurista, abogado-; encargado de atender diversos asuntos del Municipio de Castilla y de León.
- Zalmedina (ze-al' medin), de donde se originó la figura de la justicia mayor del derecho castellano.
- Alhóndiga (Alfondiga), Bodega de granos. Instituciones reguladoras del abasto en los Municipios, su origen es típicamente árabe.(15)

No obstante, y "... si bien no se integró un Municipio hispano-árabe, por la notable diferencia de culturas, idiomas, religión, etc. La dominación árabe aportó diversas figuras, ya señaladas, que serán posteriormente captadas por el Municipio español de la Baja Edad Media".(16)

En lo que podemos considerar "la gran diferencia de la cultura romana, estratificada en grado sumo, contrasta con las frescas instituciones casi primitivas de los grupos germánicos; sin embargo, su amalgamamiento e integración fueron la base indudable del Municipio Español de la época que analizamos. El nuevo Municipio ni era romano, ni era visigodo o germánico, sino uno diferente y nuevo: el Municipio Español".(17)

De esa manera, los estatutos de las ciudades y poblaciones de la España Medieval en los que se contenían las prerrogativas, privilegios o exenciones que podían disfrutar sus habitantes, fueron conocidos como Fueros Municipales. El cual ha sido definido en los diccionarios Historia de España, como "... el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos".(18)

Esos privilegios o fueros municipales obedecieron en gran medida a las actividades de Reconquista en las que los reyes hispanos se enfrascaron por largos siglos. En efecto, en la medida que los soberanos deseaban ganarse el apoyo de las ciudades y sus habitantes en sus tareas guerreras, necesariamente tuvieron que ofrecer y otorgar concesiones, exenciones o privilegios.

Haciendo referencia a los Fueros Municipales, Juan Agustín García comenta:"Nada tan sorprendente y bello en la historia del Derecho como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones constitucionales contemporáneas, productos de una pseudo ciencia política, basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha garantizado mejor, ni con más eficacia y



simplicidad de medios, los derechos primarios indispensables para que se desarrolló con holgura una sociedad".(19)

El contenido de esas cartas forales, es resumido por este autor en los siguientes puntos:

- 1.- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca...
- 2.- La inviolabilidad del domicilio.
- 3.- Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo...
- 4.- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...
- 5.- Responsabilidad de los funcionarios.

Se ha considerado que desde el siglo X y hasta principios del XIII, la evolución de las instituciones comunales fue creciente. Era el apogeo municipal: la autonomía de que podían gozar, la poca dependencia de otras autoridades, aunado a las prerrogativas de sus fueros, hacían de aquellas corporaciones modelos de democracia y participación. Dentro de este periodo de apogeo municipal surgió el Concejo, de amplia autonomía política y administrativa, derivó del Concilium germánico. Para entonces, existieron dos clases de ellos, a decir de Ochoa Campos "... uno que se convocaba al son de la campana y una vez reunidos los vecinos, discutían y votaban sobre los diversos asuntos, así surgió el Concejo o Cabildo Abierto; el otro estaba compuesto de los funcionarios (alcaldes, merinos, sayones, etc..) que se reunían en privado, dando origen al Concejo Municipal o Cabildo Secular llamado ayuntamiento".(20)

Sin embargo, esos siglos "de oro" del municipalismo encontrarían un rápido final en la medida que se consolidaba la Reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, esto traería como principal efecto, el gradual sometimiento de los Municipios al poder del rey. En 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la ley de las Siete Partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo en gran parte sus viejos fueros. Siguiendo esta tendencia Enrique III de Castilla y León, en 1396, creó la figura de los "corregidores" con facultades de supervisión sobre los Municipios con lo cual les restaba su antigua autonomía. Bajo el reinado de Pedro IV de Aragón, en 1340, se instituyó la figura de "justicia mayor" que permitió centralizar, a nombre del Rey, un amplio número de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes habían estado en manos de los alcaldes municipales.

El esplendor municipal se encontraba en decadencia, los soberanos de las diversas comarcas tenían cada vez más intervención en asuntos municipales.





Esto generó inconformidad de los Municipios, surgiendo el llamado "movimiento de los comuneros" que culminó en los inicios del siglo XVI.

Para 1519, teniendo como sede la ciudad de Toledo, la Junta de Comuneros promovía en las poblaciones acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas de Carlos V. Ya en 1520, de nuevamente la Junta redobló sus esfuerzos en Avila. Ante ello, el rey declaró la guerra a los comuneros el 31 de octubre de 1520, culminando ésta en la famosa batalla de Villalar en abril de 1521, con la derrota de los comuneros y la ejecución de sus principales guías.

El Municipio español peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista para esos años ya iniciaba.

2.1.- LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

A finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras que comprendía el Continente Americano se hallaban pobladas por una variedad de tribus con culturas muy diversas. En el territorio hoy conocido como México, existieron formas de gobierno como los estados, señoríos, cacicazgos y las llamadas tribus nómadas. La particularidad de su situación geográfica, su diversificación y disposición de recursos naturales, propició el surgimiento de situaciones contrastantes tanto en el aspecto económico como social en la configuración histórica de esas culturas. Para entonces, la civilización y cultura dominante en la parte central de las tierras bajas del norte de América, fue conocida como Mexica o Azteca, cuya capital (Tenochtitlán) fue la ciudad más importante de toda la región.

En torno a los antecedentes americanos, y en forma específica a los referentes a nuestro caso. Olmedo Carranza manifiesta que: "Los antecedentes del Municipio en México se encuentran, en la época prehispánica, en los calpullis o barrios de los aztecas o mexicas..."(21)

Entre ellos "... existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros su subdividían en tres clases: la militar; la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios...y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas".(22)

La organización política de los aztecas obedeció en forma fundamental a su actividad militar y de conquista. El Uei'tlatoani era el jefe supremo, el cual fue



equiparado a la figura de un emperador. Existe coincidencia entre los historiadores en afirmar que el calpulli fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen; el calpulli se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México.

Sin embargo, aún cuando han sido "numerosos los historiadores que hacen referencia al calpulli, ... ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra La Organización Social de los Aztecas, señala que el calpulli tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (calpulli significa congregación de callis, casas, de ahí que Eric Thompson llame al calpulli "clanes geográficos"); pero el calpulli es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama "barrio de gente conocida o linaje antiguo". El calpulli es, pues un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo valor está en " las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes."(23)

Los aztecas ajustaron lo que significó la institución del calpulli a la organización y distribución de la propiedad territorial que otros pueblos habían establecido. De esa forma, las tierras del calpulli eran cultivadas conjuntamente y servían para pagar los tributos y para satisfacer las necesidades particulares; otorgadas de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, o de lo contrario se perdían. Las tierras administradas por el estado se dividían y destinaban a gastos religiosos y tierras del señorío, que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

Es posible afirmar que el estado azteca solo se interesó por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades. A su vez, cada calpulli contaba con "...autoridades intermedias como el Tlatoani o jefe político; el Teachcauch o administrador general del calpulli; los Tequitlatos o capataces; los calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códices o crónicas de las actividades del Calpulli".(24) Actividad aparte resultaba la del jefe militar o Tecuhtli, quien se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas en la guerra.

Los jefes aztecas llamados tlatoanis "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, muriendo dejaban el



señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan, según su caso". (25)

Se han señalado así, como rasgos característicos de los calpullis, los siguientes:

- Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.
- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.
- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.(26)

La complejidad en la organización del calpulli y sus autoridades internas, ha servido de base para que tratadistas del tema municipal, como Don Toribio Esquivel y Moisés Ochoa Campos, mencionen en sus obras encontrar antecedentes de la figura municipal en esta organización prehispánica.

Afirma el segundo de ellos, que: "... en el estado de organización social de los pueblos indígenas, cuyos núcleos más importantes habían alcanzado las formas de vida sedentaria, era común la existencia del municipio natural de carácter agrario. Pero, en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de interinfluencias de una organización estatal". (27)

Sobre el particular, Raúl Olmedo establece que: "... Los calpullis fueron una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra...Hay que destacar el hecho de que si bien cada calpulli tenía que tributar tanto al Imperio azteca como a su tlatoani, constituía una unidad autónoma, desconcentrada, que podía fácilmente reproducirse a sí misma. En efecto, el Estado azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y del trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades".(28)





El maestro Ignacio Burgoa se pronuncia en el mismo sentido, aunque realiza ciertas precisiones, cuando afirma que: "... los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno concejil de los calpullis, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimientos de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios..."(29)

Cuestión que no comparte la maestra Teresita Rendón Huerta quien advierte: "El Calpulli es el algunos casos similar al Municipio, pero es incorrecto equiparlos"(30). De acuerdo con ella, el Calpulli de ninguna manera puede ser catalogado como una especie de Municipio natural, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias fueron de orden municipal, entendiéndose más como una institución basada en conceptos derivados del parentesco y de la religión.

Más allá va la argumentación de Eduardo López Sosa en su obra titulada "Derecho Municipal" al considerar que: "...si bien es cierto que existían comunidades de grupos étnicos también lo es que su organización social era muy primitiva y su cultura apenas se iba delineando y conformando, y aunque algunos autores han tratado de establecer cierto paralelismo con las instituciones europeas, lo cierto es que si hiciéramos una comparación con las instituciones de la época entre Europa y América para 1492 d.C., veremos que en nada existe similitud, pues mientras en Europa ya llevaban casi 1500 años después del nacimiento de Cristo, en América, culturalmente hablando, apenas se encontraban los grupos sociales en un incipiente neolítico, (periodo que va de los 6000 a los 4000 años a.C.), es decir, apenas los hombres se van volviendo sedentarios, apenas van cambiando su economía recolectora por productora de alimentos, aún no descubrían ni la rueda, ni mucho menos la escritura, por tanto la organización social de los pueblos del Nuevo Mundo era en aldeas, tribus, clanes, hordas, organizaciones primitivas antecedentes de la organización suprema del hombre como lo constituye el Estado, que en Europa para 1500 ya era una forma sólida de organización" (31)





Aunque resulta claro que "las características y funciones del calpulli llevan a la conclusión que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy día, como Institución municipal. Para mejor comprensión, recordemos que es muy diferente hablar del fenómeno comunal, que se ha dado en casi todos los pueblos de la tierra, que referirnos a una institución jurídica, particular y diferenciada".(32)

No obstante, no es posible dejar de reconocer que esta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo de carácter rural.

En consecuencia, podemos considerar que la importancia de su estudio y referencia al Calpulli, radica en que se concebía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo, percatarse del orden en los trazos urbanos, la armonía, y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la conquista.

2.2.- LA CONQUISTA Y EL PERIODO DE LA COLONIA.

La historia registra que en el año de 1492, Cristóbal Colón y su expedición, salen del Puerto de palos de Moguer con el objetivo de encontrar tierras productoras de oro, plata y especies de todo tipo que eran de gran demanda en ese tiempo en el comercio de Europa; y como resultado de ese y de posteriores viajes se produjo el descubrimiento de tierras que producían o podían producir aquello que los descubridores y sus reinos necesitaban. Sin embargo, si los expedicionarios hubieran encontrado únicamente esos objetos que buscaban, "El problema habría sido de técnica de producción y de transporte; pero encontraron también seres humanos y esto originaba un nuevo problema, el de la convivencia de dos razas, es decir, el problema era jurídico".(33)

Para lograr sus aspiraciones, "... los expedicionarios utilizan la institución más representativa de su época, el municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa, y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez".(34)

Esa conquista, ese choque de la cultura hispánica e indígena, "... significó para los pueblos indígenas del México antiguo, como para los demás del Continente, la sustitución radical de sus creencias y formas de vida y la subyugación de su libertad personal y del dominio de la tierra. A partir de 1521, el destino del indio que sobrevivió a guerras y pestes fue hacerse cristiano,



adaptarse a los modos de vida españoles y trabajar como siervo y anónimamente para los nuevos amos, que gradualmente fueron posesionándose del territorio".(35)

Al llegar Hernán Cortés a las costas mexicanas, instaló en Veracruz el primer Municipio y cabildo a la usanza del derecho municipal español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en el concejo municipal o ayuntamiento. Fue así que el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz se instaló el primer ayuntamiento de lo que sería la Nueva España. De esa forma, "rendida la ciudad y preso su último señor, procedió Cortés a la organización administrativa de la ciudad, que él se empeñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, en acatamiento a la tradición indígena de la metrópoli. Nombró por señor de la misma al que antes había tenido el cargo de Cihuacoatl, y con ello aseguro el regreso de los mexicanos que se habían dispersado por diversos lugares. Se puso mano luego a la reconstrucción, y don Hernando nombró alcaldes, regidores y otros oficiales de ayuntamiento para la población española....".(36)

El primer ayuntamiento se integró con los siguientes funcionarios: "Hernán Cortés en Justicia Mayor; Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo, como alcaldes ordinarios; Pedro de Alvarado, capitán general para las entradas; Cristóbal de Olid, maestre de campo; Juan Gutiérrez de Escalante, alguacil mayor; Gonzalo Mejía, Tesorero; Alonso de Ávila, contador; un fulano Corral, alférez; Ochoa, Vizcaíno, alguacil del real, y un Alonso Romero".(37)

El establecimiento del ayuntamiento era el primer acontecimiento en la fundación de un pueblo colonial en América. Dicha acción "... tuvo como móvil 'juridizar', por así decirlo, la autoridad que el célebre extremeño se había arrogado para legitimar su conducta frente a Diego de Velásquez... Con el establecimiento de dicho municipio o 'comuna' a la usanza hispana, don Hernando aprovechó, con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, donde obtuvo el grado de bachiller".(38)

Esa conquista, ese choque de la cultura hispánica e indígena, "... significó para los pueblos indígenas del México antiguo, como para los demás del Continente, la sustitución radical de sus creencias y formas de vida y. la subyugación de su libertad personal y del dominio de la tierra. A partir de 1521, el destino del indio que sobrevivió a guerras y pestes fue hacerse cristiano, adaptarse a los modos de vida españoles y trabajar como siervo y anónimamente para los nuevos amos, que gradualmente fueron posesionándose del territorio".(39)



Una vez iniciado el periodo colonial el gobierno y organización locales adquieren una importancia fundamental; en primer lugar, para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos; como lo fue el caso de la política de poblamiento de la Corona española y de la fundación de ciudades inherente a la primera; así por ejemplo, en la documentación que testimonia la fundación de nuevas poblaciones aparece como una constante un conjunto de elementos que se podían considerar esenciales, tales como: la selección del lugar, el establecimiento de los símbolos del poder espiritual y temporal, el trazado de la ciudad, y la consecuente designación de autoridades locales, entre algunos otros.

El sistema de poblamiento utilizado por los españoles siguió las reglas del Derecho Castellano de Capitulaciones, que clasificaba con precisión las tareas correspondientes. Las capitulaciones constituyeron verdaderos convenios que se celebraban con el rey o sus representantes; Virreyes o Gobernadores. Mediante su clausulado regulaban los derechos y obligaciones, así como las prerrogativas que se derivarían de las tareas de poblamiento. Fueron tres las categorías básicas que se contemplaron: los descubridores, los conquistadores y los adelantados. Frecuentemente en materia municipal, las capitulaciones otorgaban prerrogativas de regidurías perpetuas para adelantados y fundadores de villas y ciudades principales.

En el proceso de fundación de las ciudades en los territorios americanos, destaca de manera particular el relativo al nombramiento de las autoridades locales; dicho nombramiento se convertía en "...el acto que, en definitiva, determina sin lugar a dudas que se ha creado una ciudad con un régimen municipal que, a partir de ese momento, con más o menos limitaciones, regirá los destinos de la población..., no es la cruz clavada en el suelo, el trazado de la ciudad, la designación del término, el señalamiento de solares públicos, ni siquiera el acto de hincar el rollo con su enorme fuerza simbólica, lo que da el carácter de ciudad a la nueva agrupación humana, aunque todos coadyuven a ello, sino la designación de autoridades, es decir, la constitución del cabildo, dando inicio a un régimen jurídico y a una institución pública...Podrán citarse excepciones o irregularidades, pero la ciudad realmente no se establece hasta que no queda constituido el cabildo con las autoridades mínimas indispensables a su funcionamiento que, en el momento de la fundación, corresponde nombrar al conquistador".(40)

Desapareció entonces "... el gobierno y los consejos superiores del imperio vencido, los sacerdotes y los mandos militares, pero se conservó,... la división territorial y sus sistemas de gobierno y de recaudación tributaria. Los antiguos señoríos de cada pueblo o jurisdicción, llamados ahora "república de indios", gracias a la benéfica segunda Audiencia, se convirtieron en gobiernos locales



indígenas, con una mezcla de tradiciones aborígenes y del municipio español".(41)

Bajo estas consideraciones, "...el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en período de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los Cabildos Coloniales no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la llamada legislación de Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos Consejos indianos jugaron en los primeros tiempos de nuestra colonización un papel tan importante como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli los viejos Municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor".(42)

Establecido el régimen municipal en la Nueva España, éste fue regulado por "las ordenanzas de Cortés", en vigor de 1524 a 1573, año este en que Felipe II expide las llamadas "ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias", en vigor hasta 1776. En ese mismo año entraron en vigor las "ordenanzas de intendentes" y por último, las "leyes de recopilación de Indias".

El municipio de la Ciudad De México fue el segundo municipio fundado por Cortés, y a decir del municipalista Ochoa Campos: "No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México".(43) Posteriormente a la fundación de los ayuntamientos de Veracruz y de Coyoacán, se crearon los Municipios de Segura, Frontera en Teapa, Medellín, Villa del Espíritu Santo, Coatzacoalcos, Colima, Santi Esteban y Oaxaca.

Aunque en sus inicios se contaba con cabildos de españoles y cabildos de indios; éstos se fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles y también se redujo progresivamente el poder de los indios.

El cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de la conquista. "Al antiguo señor o tlatoani se le llamó cacique y con él colaboraba un gobernador, capitán general, un alguacil y otros funcionarios, más tarde llamados regidores, a la usanza española. Sus funciones eran las de administrar las tierras comunales, recolectar y pagar tributos, reglamentar los mercados, cuidar los edificios públicos, el aprovechamiento del agua y los caminos y juzgar delitos menores. Las poblaciones mayores tenían autoridades indias para cada barrio. Estos gobiernos locales eran exclusivos de





las comunidades indígenas, ya que en las ciudades mayores, en que habitaban también españoles, unos y otros tenían sus propios cabildos, pues la administración española decidió la separación de indios y españoles".(44)

La integración de los cabildos de españoles fue muy diversa: "En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Executores, dos Jurados de cada parroquia, Un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo Público y un Mayordomo.(Ley II, tít. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680)".(45)

El maestro Ignacio Burgoa menciona que el Cabildo o también llamado Consejo Municipal de esta época se integraba por "el corregidor o alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico, pudiendo el ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del municipio".(46)

Las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar los montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia.

Aunque, como señala José Miranda, estos cabildos "gozaron de una autonomía muy limitada, ya que los más de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones, y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey."(47)

En efecto, el virrey y la audiencia ocuparon la cúspide del gobierno en la Nueva España, el primero como órgano unipersonal y la segunda como órgano colegiado de gobierno; asimismo, el virrey "... por razón del cargo, era jefe de todas las grandes secciones del aparato gubernamental de la Colonia. De la militar, como capitán general; de la política y administrativa, como gobernador del reino; de la judicial, como presidente de la Audiencia; de la espiritual o religiosa, como vicepatrono de la iglesia, y de la fiscal, como superintendente de la real hacienda".(48)

La corona de Castilla pronto consideró a estos cabildos como parte constitutiva de ella, por lo tanto la intervención de la monarquía se fue ampliando conforma avanzaba el proceso de colonización.



Era pues, manifiesto el estrecho vínculo entre las autoridades locales, las centrales y aun las regionales o provinciales, toda vez que los delegados del poder central como fueron los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, intervenían en las deliberaciones y elección de los cabildos; asimismo, otra forma de intervención del poder central novó hispano se llevaba al cabo por medio de la presencia en el cabildo de un oidor que era nombrado por el virrey.

De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor; a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió la Nueva España.

En el año de 1759, se establecen en forma obligatoria en los cabildos de la Nueva España, los cargos de alcaldes de cuartel y de barrio. Existiendo dos tipos de cabildos en esta época: el abierto, que contemplaba la reunión del vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales, y que podían constituirse en juntas de gentes o minoritarios; por su parte los cabildos cerrados eran sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal, y podían ser ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas. Reuniéndose generalmente el ayuntamiento en sesiones de cabildo una o dos veces por semana, y sus funciones comprendían cuestiones como:

- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- El corte y plantación de árboles.
- El remate de los derechos de vender carne y pan.
- La formación de sus ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey.
- El repartimiento de vecindades, caballería y peonías.
- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento. (49)

Después de doscientos años de gobierno virreynal, y de gran poder en manos de los representantes de dicha institución, surge la intendencia, poderoso rival del Virrey en la estructura administrativa colonial. La intendencia fue una institución de origen francés de la primera mitad del siglo XVII, y que fue adoptada en España por decreto legislativo a principios del siglo XVIII. Felipe V, al observar deficiencias en la administración gubernamental se dirige a Francia solicitando a Luis XIV que enviase a España un experto en la administración de la Hacienda; atendiendo a su llamado, envía a Jean Orry (1652-1719), quien "creó cuatro nuevas Secretarías de Estado, centralizó el gobierno territorial mediante la asignación de las provincias a Intendentes, responsables ante un Veedor General, cargo que éste se reservó".(50)





Para el siglo XVIII el régimen de Intendencias formalizaría una nueva etapa en lo que respecta a la organización municipal, esto dentro de la época considerada como "ciclo de la influencia francesa", lo que "acentuó la política de centralización, al dejar a los intendentes el control de los principales ramos y restar a su vez facultades a los ayuntamientos sobre todo en materia hacendaria en 1767 por disposición de Carlos III quien envió a la Colonia al visitador general José de Galves, con instrucciones de reorganizar a los municipios".(51)

De esta manera, los intendentes llegaron para reemplazar a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidiendo también los cabildos y aprobando las ordenanzas redactadas por el ayuntamiento, los cuales a su vez fueron reducidos a juntas municipales.

En el estudio de la historia política, un acontecimiento que se ha constituido como parteaguas en la vida democrática moderna fue la revolución francesa; "... pues bien la institución municipal le debe la afirmación de un poder municipal, por la ley del 14 de diciembre de 1789; que al municipio le confirió atribuciones específicas junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, importante antecedente en la actividad liberadora de los cabildos coloniales".(52)

Al respecto, es significativa la actitud que asume el Cabildo de la Ciudad de México en una Junta General presidida por el Virrey Iturrigaray. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, Propugnó en memorable discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado, porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder, se plantea entonces "...a la Real Audiencia y al virrey José de Iturrigaray que se declaren insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII; que se desconozca a todo funcionario que pretende venir a gobernar a la Nueva España; que el virrey gobierne por la comisión del ayuntamiento en representación del virreynato".(53)

A este respecto, comenta Ochoa Campos que: "En síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época":

- El de la soberanía popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, al través de juntas en que





participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

- Y el de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos.

El ayuntamiento de México, en 1808 pretendía: Primero.- Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia. Segundo.- Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España".(54)

A pesar de ello, "... el Real Acuerdo determinó, con inefable parcialidad, que el Cabildo excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino. Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del Ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente, esos dos principios que habían de decidirnos a luchar por la absoluta separación política de España".(55)

Contra esto, "... el partido opositor fue el de los españoles peninsulares, quienes veían en peligro sus privilegios y el control que tenían sobre la Audiencia, el arzobispado y la Inquisición. Para neutralizar estas ideas de libertad, los peninsulares atacaron al virrey, deponiéndolo el 15 de septiembre. La Inquisición tachó el principio de soberanía y Primo de Verdad, prisionero en la cárcel del Obispado, fue encontrado muerto el 4 de octubre de 1808".(56)

Aunque lo que resulta trascendente y de capital importancia, es que "los cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, al través de sus órganos inmediatos".(57)

Finalmente, y raíz de ese antecedente, la historia de nuestro país hace constar que el movimiento de independencia se inicia el 15 de septiembre de 1810, encabezados por el cura de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla y Gallaga, anhelos que se verían cristalizados hasta el 28 de septiembre de 1821, fecha en la que formalmente se instalaría la junta gubernativa, la cual nombró a Iturbide como su presidente, levantándose el acta de independencia del imperio mexicano.





2.3.- LA CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución de Cádiz fue jurada y firmada el día 18 de marzo de 1812 y promulgada precisamente en la ciudad y puerto de Cádiz (Andalucía), España el día 19 de marzo del mismo año. Dicho cuerpo normativo fue considerado de tinte liberal, influenciado por las ideas de Rousseau y Montesquieu fundamentalmente. "Su accidentada vigencia fue primero suspendida por el Virrey Francisco Xavier Venegas (1810-1813), hasta que el Virrey Félix María Calleja (1813-1816) la restableció, en forma parcial. En 1814 el propio rey Fernando VII repudió lo obrado por las cortes, aunque en 1820 se vio forzado a reponer la Constitución de Cádiz, y el Virrey Juan Ruiz de Apodaca (1816-1821) la juró en mayo de 1820".(58)

Oficialmente la denominación que se le dio fue la de: "Constitución Política de la Monarquía Española". "Si bien fue de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, 'De los ayuntamientos'".(59)

Con su promulgación en México, se estableció la organización de los municipios. A través de este texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas e iniciándose con este tipo de representación donde anteriormente no existía.

El texto constitucional de 1812 estableció "... que el gobierno español era una monarquía hereditaria; que la elaboración de las leyes correspondía a las cortes; su ejecución era responsabilidad del Rey apoyado con los tribunales para las causas civiles y criminales; se estableció como consejo del Rey al de Estado; en las provincias asumía la autoridad política un Jefe Político quien se apoyaría en sus labores con las diputaciones provinciales y quedando el gobierno interior depositado en los ayuntamientos".(60)

De su contenido se observa que los preceptos de este texto constitucional establecían que el ayuntamiento se conformaba por el alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico; y el ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera.

El cargo de jefe político, figura de origen francés, tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que es una mezcla de organización provincial y municipal. En España la constitución de Cádiz incluyó el sistema de los jefes políticos, que presidían el gobierno del municipio, "... sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevaron también el nombre de prefectos políticos".(61)





Por tanto, "los jefes políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades, además, para detener a los que sorprendieran in fraganti delicto. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, entendían de bagajes y bastimentos suficientes para sus provincias, de estadística en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes. En materia de justicia, según el Reglamento de las Audiencias y Juzgado de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial con exclusión absoluta de lo gubernativo".(62)

Las facultades de los jefes políticos son confirmadas mediante la instrucción para los Ayuntamientos constitucionales, Juntas Provinciales y Gefes Políticos Superiores de 23 de julio de 1813. "En su capítulo III, De los gefes políticos, el primer artículo definió que: 'reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y ordenanzas del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y la prosperidad de la provincia'".(63)

Las funciones del ayuntamiento eran básicamente la de seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, los que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

De acuerdo con los preceptos de esta Constitución de Cádiz, los ayuntamientos podían establecerse en poblados de dos mil personas; los ciudadanos de la demarcación del municipio elegían a los electores, y éstos a su vez nombraban a los integrantes del ayuntamiento, que eran individuos mayores de 25 años. Los alcaldes y el síndico eran electos cada año, los regidores la mitad cada año, y para el caso de que hubiese dos, uno por cada año.

El ayuntamiento además, debía contar con un secretario pagado por los fondos del común; la constitución de Cádiz no estableció quiénes eran los encargados del resto de la administración municipal, pero como se conservó la mayor parte de la organización municipal precedente, se colige que también permanecieron los siguientes funcionarios: alcaldes ordinarios y de barrios o cuarteles; asesores letrados y notarios; apoderados mandatarios; depositario general; síndico personero; diputado mayor de pobres; abogado de indios; obrero mayor; arquitecto de la ciudad; brigadier de construcción; cañero





mayor; juez de carros; contingente de basureros, diputado de fiestas; juez de coliseo; fiel ejecutor de la alhóndiga o diputado de depósito; veedor de matadero y de carnicerías; veedor de tierras comunales; alguacil mayor; veladores, patrullas militares; escribano real público; archivistas; mayordomos de propios, capellán; recaudadores de alcabalas; porteros; maceros; corredor mayor y ordinario de lonja; fieles contrastes; pregoneros, etc.. Estos cargos no eran tan semejantes a los de la época colonial, y no en todos los municipios se ejercieron todas las funciones.

Específicamente esta Constitución hizo referencia al municipio, en el Título sexto denominado "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos". Disponiendo en su artículo 309, la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por Alcaldes, Regidores y el Síndico Procurador, presididos por el Jefe político, donde lo hubiere. En el 310 estipula que en los lugares cuya población excediese de mil almas contaría con un ayuntamiento. En el 312 establece que los integrantes de los ayuntamientos deberían elegirse por sufragio popular directo y del 313 al 316 prescribe que los integrantes del Ayuntamiento únicamente durarían en su encargo un año y no podían ser nuevamente reelectos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita y en el 317 dispone que para poder ser integrante del ayuntamiento es requerimiento ser mayor de veinticinco años, tener por lo menos cinco años de vecindad, y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

Las responsabilidades de los ayuntamientos quedaron expuestas en el artículo 321, que a la letra establecía:

- > Primero: La policía de salubridad y comodidad.
- > Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.
- > Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que le nombren.
- > Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.
- > Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común
- > Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de exósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriben.
- > Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- > Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.



- Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso."(64)

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro Ochoa Campos, afirma: "Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo. En síntesis, reinstauró:

- El sistema de elección popular directa.
- La no reelección de los funcionarios municipales.
- Su renovación cada año.

Aunque, introdujo innovaciones fundamentales:

- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado".
- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana". (65)

De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que la Constitución de Cádiz otorgó importancia y beneficios a los municipios, tales como la no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa y la renovación de los miembros integrantes de los ayuntamientos

Sin embargo, no todo fue positivo, puesto que "la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años":

- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.
- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda."(66)

La Constitución de Cádiz o Constitución de 1812, constituyó el último intento de la corona española por tratar de evitar lo que prácticamente resultaba ya inevitable: la independencia de México. La enorme controversia que levanta en su momento dicha legislación es fuertemente apoyada por todos los acontecimientos históricos que se plasmarían en una gran cantidad de documentos y en una sangrienta lucha por dar a México una Constitución que rigiera sus destinos.

2.4.- LA CONSUMACION DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA.

En el apartado anterior señalaba, que la Constitución de Cádiz recobró en España su vigencia en 1820. En México por estas fechas se consolidaba el



movimiento de independencia. Este movimiento iniciado en México en 1810, y que implicaba la emancipación respecto de España, se inscribió en el marco del devenir histórico universal, y en él se conjugaron factores endógenos y exógenos. Por lo que hace a las razones exógenas "... destaca la rivalidad prevaleciente entre las principales potencias europeas determinada por las aspiraciones de expansión territorial e inicios de una política imperialista hacia aquellas colonias poseedoras de recursos naturales, así como el advenimiento de la burguesía como clase social hegemónica que modifica las reglas del juego internacional; la influencia de las ideas de la ilustración y del enciclopedismo francés; la revolución industrial y el consiguiente expansionismo del poderío inglés en América; la independencia de las colonias angloamericanas y el inicio de su expansión territorial y mercantil; la Revolución Francesa de 1789; el establecimiento del imperio napoleónico; la entronización de José Bonaparte como Rey de España, producto de la invasión napoleónica, son alguna de las causas externas que avivan el movimiento que culmina con la independencia del país."(67)

Las razones internas de la independencia mexicana son varias, y entre ellas podemos "destacar la paulatina marginación de criollos y mestizos de las tareas, quehaceres y puestos gubernamentales, las difíciles condiciones del resto de las castas, el surgimiento de grupos económicos que deseaban participar en la dirección económica-política de su respectivas provincias; el surgimiento de una élite poseedora de una amplia cultura y conciencia de sus posibilidades en diversos ámbitos de la vida local y regional, el desarrollo de una conciencia nacionalista y regionalista; la madurez paulatina que van adquiriendo las colonias para organizar su vida económica e inclusive político-administrativa, etc. Se conjugan para propiciar un movimiento de amplias repercusiones en la vida del país que lo transforman en aproximadamente una década en una nación independiente".(68)

La junta de Zitácuaro fue un órgano que reunió a los principales caudillos insurgentes a la muerte de Hidalgo. Al frente Don Ignacio López Rayón, en 1811 elaboraron los "Elementos Constitucionales". Estos son el primer intento de regular con leyes constitucionales las ideas emancipadoras. Este fue un proyecto de constitución que nunca tuvo vigencia y que entre sus principales puntos trataba de la abolición de la tortura y de la esclavitud, la igualdad de clases y el reconocimiento de derechos como la libertad de expresión y la inviolabilidad del domicilio y señalaba a la religión católica como la única que podía profesarse.

Las disensiones entre los miembros de la junta, y de Rayón con el propio Morelos, llevaron al Siervo de la Nación a tomar la decisión de convocar a un congreso nacional que se instalaría en Chilpancingo en septiembre de 1813,



para que éste fuera el representante de la soberanía, centro de gobierno y depositario de la suprema autoridad.

En su sesión inaugural, el Congreso dio lectura a los "Sentimientos de la Nación", documento de veintitrés puntos redactado por el propio Morelos. Sustancialmente este documento demandará al congreso que declarara que la América era libre e independiente de España y de otra nación, gobierno o monarquía; que eligiera a la religión católica como única y oficial y que la organización política del gobierno estuviera dividida en tres funciones o poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Se pronunciaba por la abolición total de la esclavitud, por la desaparición de castas y por el respecto a la propiedad e inviolabilidad del domicilio, del que Morelos decía, debe ser considerado como un asilo sagrado.

Después de debates e incluso de oposición a los objetivos de emancipación de Morelos, el 6 de noviembre de 1813 el Congreso concluye sus sesiones y emite el "Acta de Declaración de Independencia".

Declarada la Independencia y a fin de contar con una constitución que enfrentará a la española, Morelos convoca al Congreso para reunirse en Apatzingan. Y es en este lugar en donde en el marco de las sesiones del llamado Congreso de Anáhuac, el 22 de octubre de 1814 se redactó "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingan.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos como, "Los Sentimientos de la Nación", el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional".(69)

En forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar que: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

A decir del maestro Ochoa Campos: "Dicha Constitución conservó el Estado de cosas imperante en aquéllas época en lo relativo al régimen municipal".(70)

Poco más de un año después de ser promulgada esta Constitución, en noviembre de 1815 Morelos es capturado y fusilado en Ecatepec, Estado de México. Al mes de siguiente Don Manuel Mier y Terán disuelve en Tehuacán, Puebla, los restos de los tres poderes.





En febrero de 1821, reunidos insurgentes como Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, Ramón Rayón, etc., con soldados realistas que habían mudado sus conceptos y veían con buenos ojos la independencia como fueron Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Ana y Bustamante, entre otros, firmaron el Plan de Iguala. Este plan no era anticonstitucional, pues mientras se formaba un congreso que elaborara una constitución, operaría en el país la Constitución de Cádiz reinstaurada en España, en los puntos en que ésta no afectara los intereses nacionales.

Sin embargo, el Plan de Iguala no buscaba un gobierno republicano, sino que la proclama se refería a instaurar una monarquía constitucional moderada. Esta idea fue aceptada por la Corona española como un mal menor y pensando que ganarían un imperio para la casa real española, enviaron a quien sería el último virrey de la Nueva España, a Don Juan O'Donojú, quien en unión de Iturbide firma el 24 de agosto de 1821 los Tratados de Córdoba, los que por cierto no tuvieron validez jurídica al no contar O'Donojú con las facultades necesarias para suscribirlo. Pero, como documentos histórico-políticos, tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba, fueron los documentos básicos para al fin lograr la Independencia. Documentos cuyo contenido no hizo referencia a la organización política interna de los estados.

Paradójicamente la independencia se da al fin respecto del reino, para formar después un Imperio Mexicano, que sería el primero de dos, con la coronación de Agustín de Iturbide el día 21 de junio de 1822. Y siendo considerado el Imperio como una monarquía moderada de tipo constitucional, se instaló también un congreso integrado por diputados que representarían a la nación mexicana y en el cual, se dijo, residía la soberanía. Aunque como afirma el maestro Tena Ramírez: "los diputados al primer Constituyente reunido en 1822, no representaban a entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso".(71)

Coronado Iturbide, el 21 de julio de 1822, inició su reinado en medio de una agitación generalizada; sus enfrentamientos en el Congreso con los borbonistas y los insurgentes lo llevaron a disolverlo y crear, el 2 de noviembre, la Junta Nacional Instituyente que tiempo después suscribía en la Ciudad de México el 'Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano'.

Este documento que pretendió regular el imperio de Agustín de Iturbide (Agustín I), se suscribió en la ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822. En su artículo 46 patentizó la inestable situación política: "Por ahora, y mientras la



independencia nacional se halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y militar de las provincias, se reunirán en una sola persona". Por eso se instituyó un jefe superior político nombrado por el emperador, en cada capital de provincia, "que a su vez se entenderá directa e inmediatamente con el ministro del interior en cuanto concierne al gobierno político de la provincia de su mando"; delegándole autoridad superior de la provincia para ejercerla conforme a las leyes, constituciones y reglamentos vigentes.

Las funciones de los jefes políticos, alcaldes, regidores y síndicos se dejaron con las atribuciones que venían ejerciendo y se establecían elecciones del año siguiente en las capitales de provincia, cabezas de partido y las poblaciones "considerables" que según el juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, existiera "competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución".

En donde no existiera la idoneidad requerida, se dejaba "a discreción" de las mismas diputaciones y jefes políticos el nombramiento de uno o dos alcaldes; uno o dos regidores y un síndico, "elegidos a pluralidad de su vecindario".

En este reglamento provisional político se mantuvieron algunas figuras jurídico-administrativas de la Constitución de Cádiz.

El imperio no sería duradero. Antonio López de Santa Ana por virtud del Plan de Casa Mata proclamado en Veracruz el día 1 de enero de 1823, exige la reinstalación del congreso y el reconocimiento de la soberanía nacional. Tiempo y batallas después, el 20 de marzo de 1823, Iturbide abdica a la corona. Las pugnas políticas se agudizaron. En esta inestabilidad, sin embargo, hubo un intento de organización local que contemplaba al municipio: el Plan de la Constitución Mexicana, de mayo de 1823.

Documento que tiene un carácter referencial, dado que no se discutió, por los problemas económicos y políticos del momento, sirvió de base al nuevo constituyente para el desarrollo de sus trabajos.

El punto segundo del mencionado plan establece que: "los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos". Más adelante establece como base para la elección de ayuntamientos, de conformidad a la cantidad de habitantes, el número de alcaldes, regidores y dos síndicos, en caso de una población mayor a 60 mil almas, y aunque no otorga facultades precisas a los ayuntamientos, sí el cuerpo del Plan establece su participación en diversos aspectos.



Ante las presiones de las provincias para que el Congreso decretase la forma de estado que adoptaría, el 12 de junio de 1823 el soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria celebrada la noche anterior acuerda: "...el gobierno puede proceder a decir a las provincias, estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación".

El nuevo Congreso se reúne el 5 de noviembre siguiente en medio de una tenaz lucha entre liberales federalistas y conservadores centralistas, y tanto para calmar los ánimos, cada día más exaltados y amenazadores de separación de buen número de provincias, como para la realización de sus labores con la calma suficiente, decide elaborar, como anticipo a la Constitución, el acta constitutiva de la Federación Mexicana, base fundamental para asumir la forma de estado reclamado por la mayoría de las provincias y de los miembros del Congreso. De hecho y de derecho nace el federalismo mexicano en esa acta, que como dice el eminente Tena Ramírez, "nace por una necesidad".(72)

Reinstalado el congreso, en esta su segunda época se adopta la forma de gobierno republicano, y se designa un Supremo Poder Ejecutivo formado por tres personas que fueron Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria (cuyo verdadero nombre fue José Miguel Fernández Félix) y Vicente Guerrero. Y de acuerdo al Plan de Casa Mata el congreso se disolvería para formar otro, el nuevo congreso Constituyente inició sus sesiones el día 7 de noviembre de 1823, siendo este órgano legislativo el que daría vida precisamente a la Constitución Federal de 1824, la que fue promulgada el día 4 de octubre de 1824 con el nombre oficial de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y formando parte de ella incluso, el "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana" que fuera aprobada meses antes el 31 de enero de 1824. Ya como primer Presidente de la República de México correspondió a Guadalupe Victoria y como vicepresidente a Nicolás Bravo, jurar esta primera constitución el día 10 de octubre de 1824, fecha en que ocuparon dichos cargos.

2.5.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Anterior a la Constitución Federal de 1824, el 3 de febrero de ese año, se expidió el Acta Constitutiva de la federación mexicana, en ella aparecieron los estados en sustitución de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa Popular Federal. En su artículo sexto se declaró a los estados, "independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior". Según comenta la maestra Teresita Rendón Huerta, fue esta Acta Constitutiva, el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como



entidades federativas. Con anterioridad no existían de derecho. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias –principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas-, precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino cómo medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste 'reasume su soberanía'.(73)

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, contenía 171 artículos encuadrados en siete títulos. En ella se ratificaban los principios republicanos y federales que el acta constitutiva de la Nación Mexicana fijaba y se determinó como forma de gobierno, una república representativa, popular y federal.

Dice al respecto el doctor Reynaldo Robles que "... el primer Presidente de la República Mexicana don Guadalupe Victoria, elegido de acuerdo con el acta constitutiva de la Federación, juró la Constitución en 1824, la cual aseguró a la nación la forma popular, representativa y federal, defendiendo con ello las decisiones políticas fundamentalmente del pueblo mexicano". (74)

Sin embargo, la primera Constitución Federal del país no se refirió de manera directa al municipio; en realidad dejó en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, según dispuso su artículo 161 fracción I: "Cada uno de los Estados tiene obligación: 1.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta Constitutiva".

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. En ejercicio de esta atribución, la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero, en su parte segunda, denominada "Gobierno Político y Administrativo de los Pueblos", establece que la administración interior de los pueblos estará a cargo de prefectos, subprefectos y Ayuntamientos (art.152).

El Estado se dividía en distritos, cada uno de los cuales era gobernado por un prefecto (art.153), quien era responsable de la seguridad pública, de vigilar que los Ayuntamientos cumplieren con su deber, así como de regular el manejo de los fondos públicos (artículo.155).

Los distritos, a su vez, se dividían en partidos que estarían a cargo de un subprefecto (artículo 156), y sus funciones eran las mismas que las del prefecto (artículo 158).





El ayuntamiento se integraría con alcalde o alcaldes y regidores designados por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad (artículo 161).

Los ayuntamientos tenían atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y bienes, en materia de obras públicas para conservar los bienes de utilidad común, en materia hacendaria debían dar cuenta anualmente al prefecto del manejo de sus fondos. (artículo 170).

Partiendo de estas bases, "...se brindaba la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; sin embargo, auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar cualquier condición que se estableciera en detrimento de los municipios".(75)

De esa forma, "...atribuida constitucionalmente la responsabilidad de organizarse y administrarse, los nuevos estados se abocaron a reglamentar su gobierno interno. Cabe señalar que, aunque inspiradas en la constitución federal, las constituciones locales diferían mínimamente en su organización porque, en buena medida, se conservaron las figuras político-administrativas de la constitución de Cádiz: ayuntamientos, alcaldes, regidores, síndicos, secretarios, etc..".(76)

Esta constitución estuvo en vigor hasta 1835 y permaneció sin alteraciones desde 1824, pues resulta que el mismo texto constitucional (artículos del 163 al 171) establecía que la constitución no podía ser revisada sino a partir de 1830. Y así, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año, pero ni estas ni las posteriores al 30 (la última propuesta fue hecha en 1835 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso.

Ciertamente, "...durante el periodo que nos ocupa, el municipio pasó prácticamente desapercibido en los principales documentos federalistas, es probable que ello se haya debido a un proceso de jerarquización natural de las leyes y reglamentos, impuesto por las condiciones de inestabilidad política y por las aspiraciones de las distintas fracciones que, en su momento, asumieron el poder".(77)

A decir del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, "...durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales".(78)



Eso mismo haría afirmar tiempo después al maestro Tena Ramírez que: "Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".(79)

México, en su devenir histórico y ante la prevalencia de los argumentos de los conservadores, se preparaba a modificar su forma de gobierno, mudando de una república federal a una república centralista. Al año siguiente (1836) entrarían en vigor "Las Siete Leyes Constitucionales" o Constitución del 36 como fue conocida y cuyo nombre oficial sería "Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana".

2.6.- EL RÉGIMEN CENTRALISTA.

Dos tendencias partidistas se enfrentaban desde la primera época del México Independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnando por la forma de gobierno republicana, democrática y federalista, y los segundos, pretendiendo que gobiernen las clases preparadas y luchando, posteriormente por la monarquía y el centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alamán resumía sus principios diciendo: "El primero es el conservar la religión católica...entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos..., estamos decididos contra la Federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular mientras no descanse en otras bases".(80)

El periodo que comprende la primera república federal en México "evidenció los vacíos prevalecientes en materia política y gobierno en los tres órdenes de gobierno igual sucedió con la correlación de fuerzas que representaban la sociedad corporativa de raigambre colonial y las tendencias al cambio propias de un liberalismo sui generis...". Dicho periodo que abarca de los años 1824 a 1835 se caracterizó por una serie de pronunciamientos, planes y proclamas que impidieron el correcto funcionamiento de la constitución de 1824. El "Plan de Montañón", encabezado por Nicolás Bravo; el "Plan de Perote por Santa Ana"; el "Plan de Jalapa" encabezado por Bustamante; "Los Convenios de Zavaleta" por Gómez Pedraza y Santa Ana; el "Plan de Cuernavaca" (religión y fuero); el "Plan de Valencia" y "Las Bases de Tacubaya"; el "Plan de San Luis" de Paredes y Arrillaga; el "Plan del Hospicio" y "Plan de Ayutla" proclamado por el coronel Florencio Villarreal. "El triunfo momentáneo de las fuerzas proclives al fortalecimiento de la centralización sin barreras abren el paso a un periodo centralista".(81)



Como es sabido, el 23 de octubre de 1835 el Congreso Federal en funciones expidió las Bases Constitucionales para la adopción de un régimen centralista, en tanto se expedía una nueva Constitución, lo cual quedó reducido finalmente en las llamadas Siete Leyes.

De esa manera, "el congreso estableció el centralismo con un decreto provisional, y se enfrascó en elaborar otra constitución. Dieciocho meses de discusiones públicas y secretas dieron forma, por fin a fines de 1836, a las Siete Leyes. El nuevo estatuto era un documento complicado que convertía a los estados en departamentos, con juntas electivas responsables ante el congreso general, y gobernadores nombrados por el supremo poder ejecutivo".(82)

Pero hablar del régimen centralista no sólo es citar a la Constitución del 36 o de las "Siete Leyes", llamada oficialmente "Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana", sino también a la de 1843, llamada las "Bases Orgánicas" y denominada oficialmente "Bases de Organización Política de la República Mexicana".

Las características de la nueva forma de Gobierno serían fundamentalmente las siguientes:

- Prevalece la división de poderes: legislativo, ejecutivo, judicial, más el novedoso cuarto poder: el supremo poder conservador.
- Se mantiene un proceso electoral directo.
- El territorio nacional se divide en Departamentos, presididos por un gobernador que era nombrado por el poder ejecutivo central.
- En cada Departamento se establecen Juntas Departamentales electas popularmente y fungen como el Consejo del Gobernador.
- Las Juntas Departamentales tendrían facultades en los ramos económico, municipal, electoral y legislativo, y quedaban supeditadas al Congreso General.
- Control directo del Gobierno Central de la Hacienda Pública Nacional. (83)

La Constitución del 36 o de las Siete Leyes fue elaborada por el Congreso elegido bajo la vigencia de la constitución de 1824, el que se declaró a sí mismo, Congreso Constituyente. Se llamo Constitución de las Siete Leyes por dividirse en siete estatutos aprobados por separado y con numeración independiente en su articulado.

Esta fue caracterizada por la institución del Supremo Poder Conservador, el que integraban cinco ciudadanos con requisitos de calidad y se renovaba uno cada bienio y con poderes tales como de poner presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias. Dícese que este poder sólo respondía ante Dios y a la opinión pública" y dicen también quienes ven con simpatía esta constitución, que fue instituido para regular adecuadamente el





funcionamiento de los tres poderes (Ejecutivo, legislativo y judicial) evitando abusos de éstos. Sin embargo, sus detractores acusan a la Institución del Supremo Poder Conservador, como monstruoso y exótico, pero en lo que podemos coincidir es que fue un grave desatino por su funcionamiento y su casi omnipotente autoridad.

Dentro de esta Constitución de 1836, "la Sexta de esas leyes,...se destinó a regular la "División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos".(84) Según la cual, los Estados se transformaron en Departamentos, los que a su vez se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades. A decir del municipalista Moisés Ochoa Campos: "*fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad*". (85)

Entre los artículos que reglamentaban esos aspectos, se encuentran los siguientes:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del mismo pueblo;
- III. Mayor de veinticinco años;
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.





Haciendo un breve paréntesis, resulta importante hacer notar que en el artículo 7 fracción VIII, de esta Sexta Ley, se encuentra un antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad que se atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

Sobre este histórico periodo comenta Romero Quiroz, que en "...el espíritu centralizador que se imprime a la administración territorial al transformar a las entidades federativas en departamentos, nombrar el ejecutivo central a los gobernadores, refrendar a las autoridades intermedias entre el gobierno departamental y el municipal, encarnadas en la figura del prefecto y del subprefecto, queda establecido un esquema de administración interior o territorial coordinado desde el mismo núcleo de la administración de la República Centralista.(86)

La organización administrativa en el nivel municipal, sufre un cambio radical, al surgir la figura del juez de paz como la autoridad central, misma que llega inclusive a sustituir a los ayuntamientos, desaparecen los alcaldes, permanecen los regidores y síndicos —aún estos últimos son sustituidos en algunos casos por los jueces de paz— para coordinar diversas comisiones en que se distribuye la materia administrativa.(87)

El ayuntamiento en acción en el periodo de la República centralista tuvo características específicas y congruentes con su naturaleza tanto conservadora como propiamente centralista, por lo que, por decreto del 20 de marzo de 1837, los jueces de paz sustituyen a los alcaldes, lo que nos recuerda la frase de Moisés Ochoa Campos referida al periodo: "*donde el municipio aparece y desaparece*", con lo que aquéllos quedan subordinados a los prefectos y subprefectos y surgen los apoderados de los pueblos.

Unos años después, en "... 1840 se reformó la ley sexta. La Reforma y el Municipio con la expedición de la ley sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas administradas incluso por los ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad; motivo por el cual los ayuntamientos dejaron de tener bienes e ingresos propios que habían disfrutado desde la colonia".(88)

En 1843, con el antecedente del Plan de Tacubaya, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, cuya finalidad sería elaborar una nueva Constitución. De este plan surgió la ley centralista llamada "Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843"; compuestas de once títulos. En el VII, denominado "Gobierno de los Departamentos", hace alusión a los municipios. En el artículo 134, "De las facultades de las asambleas departamentales" que en su fracción X dispuso: "Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y





reglamentar la policía municipal urbana y rural", en la fracción XIII señala: "aprobar los planes de arboltrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y se publicaron en día 14 de aquel mes.

Según afirma Quintana Roldán, "éstas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836. Aún cuando varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal".(89), como los siguientes:

Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, partidos y Municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

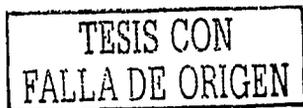
Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII.- Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Posteriormente, "el 17 de noviembre de 1845, la asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes tenían derecho a elegir ayuntamientos. Los padrones debían integrarse con los datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales: el ayuntamiento compuesto por municipales y síndicos; estos últimos con la representación jurídica del ayuntamiento; la asamblea municipal con carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva, la desempeñaba el alcalde".(90)

Aun cuando "estas bases orgánicas estuvieron en vigor varios años durante el segundo período del régimen central. La inestabilidad política era continua y en 1854 se promulgó el Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez; pedía el desconocimiento del dictador Santa Anna, el nombramiento de una junta para designar un presidente interino y la convocatoria para un congreso constituyente. En la presidencia, Álvarez puso en marcha algunas leyes de 1833 derogadas por Santa Anna, en tanto el congreso constituyente formulaba un





nuevo código, una de ellas fue la Ley Juárez que separaba a la Iglesia del Estado, así como la Ley Lerdo que se refiere a la desamortización de los bienes de la Iglesia. La decisión de promulgar una nueva constitución y devolver a la de 1824 su vigencia, la determinó el grupo de los llamados liberales moderados".(91)

El fundamento para el dictado de un nuevo ordenamiento constitucional se encuentra en el Plan de Ayutla y sus Reformas de Acapulco, cuya esencia consistió en las necesarias reformas administrativas e integración de un nuevo Congreso Constituyente, todo lo cual conduce a la revolución de Ayutla a cuyo triunfo Juan Álvarez procede a convocar al Constituyente, quien sometió a la asamblea la posibilidad de volver a la vigencia de la carta del 24 reformada o elaborar una nueva constitución.

Basado en el Plan de Ayutla, Comonfort decreta el "Estatuto Orgánico Federal de la República Mexicana", previo a la Constitución al cual agrega una ley de garantías individuales, provocando una reacción adversa por los matices centralistas de su contenido.

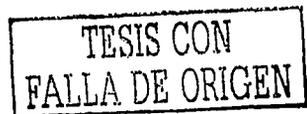
Como respuesta al estatuto orgánico, la Comisión Legislativa elabora un proyecto de constitución presentado al Constituyente para su estudio, de corte totalmente liberal.

En ambos instrumentos no se encuentra novedad alguna por lo que respecta a la cuestión municipal. En el primero, en su artículo 117, se contienen las atribuciones de los gobernadores que en parte toman de los ordenamientos de las constituciones de 1824 y de 1843. Por su parte, en el proyecto sólo se incluye, en el artículo 109, que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

La dictadura de Santa Ana terminó con la revolución de Ayutla y dejó el poder definitivamente el 9 de agosto de 1855. Previo interinato en la Presidencia de la República de Don Juan Álvarez y sustituido por Ignacio Comonfort, los liberales nuevamente en el poder se preparaban para integrar el Congreso Constituyente de 1856 y expedir la Constitución Federal de 1857, pero ya el federalismo había sido restituido en 1847, aunque con la vigencia de la del 24 restaurada.

2.7.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Restaurado nuevamente el federalismo y ante la necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional que se ajustara a las circunstancias en que se encontraba el país, Don Juan Álvarez expidió convocatoria el 16 de Octubre de





1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados de Plan de Ayutla.

Al respecto señala Felipe Tena Ramírez, que: "El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución".(92)

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Pese a que no se eleva a rango constitucional el régimen municipal, el Constituyente hizo referencia al mismo. Castillo Velasco presentó el proyecto de adiciones sobre municipalidades, el cual decía en sus puntos más sobresalientes:

"... El Proyecto de Constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como artículo que se incluya dentro de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".(93)

La Asamblea Legislativa que promulgó la Constitución de 1857, "la presidió don Valentín Gómez Farías, siendo el principio básico el tema de la soberanía popular, además de los de libertad e igualdad, que también fueron principios implícitos en la doctrina de la soberanía del pueblo. Es en 1857 cuando surge como versión más avanzada de la época con el sufragio universal de anti-gualitarismo en la calidad del ciudadano." (94)

En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados. Los artículos que contemplaban cuestiones municipales son los siguientes:

"Artículo 30.- Es obligación de todo mexicano... II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.





Artículo 36, Fracción I.- Son obligaciones del ciudadano de la República:
I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsista.

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:
VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Como puede apreciarse, la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados.

Sobre el particular comenta el Maestro Ignacio Burgoa: "La constitución de 1857 no hizo ninguna referencia al régimen municipal, salvo en lo concerniente al Distrito Federal y Territorios, a pesar de que, como lo hace notar Ochoa Campos, 'en el seno del Constituyente se había elevado la voz del diputado Castillo Velasco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades. Bajo nuestra Ley fundamental retropróxima, por tanto, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 1857 demuestra claramente la desaparición del municipio...".(95)

Como secuela del Plan de Ayutla, base ideológica de la Constitución de 1857, concluye la dictadura santanista y se inicia el espacio histórico conocido genéricamente como la Reforma, que se va a prolongar hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Segundo Imperio, cuya duración comprende los años 1863-1867. La Reforma constituyó una plena toma de conciencia del Estado, al destacarse claramente un proceso de secularización que proyectó al Estado mexicano por la senda de la modernización; en el plano de la vida municipal se perfilan las bases generales sobre las que se sustentará el desarrollo de ésta durante el resto del siglo XIX y principios del XX.

El gobierno de Juárez promulgó las "Leyes de Reforma", en donde dispuso los siguientes ordenamientos: a) Nacionalización de los bienes eclesiásticos; b) Matrimonio civil; c) Registro civil; d) Secularización de cementerios; e) Libertad



de cultos; f) Secularización de hospitales; g) Supresión de comunidades religiosas. Estas leyes y decretos fueron promulgadas entre 1859 y 1863, pero fue hasta 1873 cuando quedaron incorporadas a la Carta Magna de 1857.

En este periodo, la decisión del presidente Juárez de suspender el pago de la deuda externa por dos años (1861), tuvo como consecuencia que Inglaterra, España y Francia formaran una alianza a fin de hacer efectivos sus créditos en contra de México, circunstancias que los conservadores mexicanos aprovecharon para aliarse a los acreedores de la nación y gestionar, ante las cortes europeas, el establecimiento de una monarquía subsidiaria en México. Aquellos países ejercieron presiones sobre México y enviaron sus tropas vía Veracruz. Sin embargo, España e Inglaterra negociaron pacíficamente con México logrando un acuerdo dado que no compartían los intereses de Napoleón III. Evidenciándose que Francia lo que buscaba era intervenir a México. Esto constituyó el antecedente a la instauración del segundo Imperio Mexicano.

El 28 de mayo de 1864 hace su arribó a Veracruz Maximiliano de Hamsburgo, y con él, se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el presidente constitucional de la República. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano"; éste consignaba la división del país en departamentos, cada uno dividido en distritos y éstos en municipalidades. La segunda invasión francesa y la presencia de Maximiliano en el país, obligó a Benito Juárez a llevar la investidura del gobierno Constitucional por diversos lugares de la patria en defensa de la legitimidad del poder ejecutivo derivado de la constitución de 1857.

El Segundo Imperio de corte francés, adopta un modelo de administración interior o territorial de los departamentos, sustentado en prefecturas -las prefecturas imperiales- para la administración de los distritos son nombrados subprefectos, y para la administración de las municipalidades, alcaldes, cuyo nombramiento recae en el prefecto imperial, ni más ni menos que se implanta -guardando toda proporción un modelo departamental a la francesa.

El ayuntamiento durante el período en cuestión adopta una mayor autonomía relativa, ello con relación al periodo inmediato anterior, correspondiente a la República centralista; las facultades que en gran medida se habían concentrado en torno a la figura del juez de paz retornan al ayuntamiento en pleno; se empieza asimismo a percibir en este período un mayor énfasis en las actividades identificadas con el fomento económico y con el aspecto educativo; tradicionalmente aquéllas habían sido controladas y gestionadas por la iglesia y sus órdenes religiosas.

Dentro de la acción administrativa llevada a cabo por los ayuntamientos se agrega la que está identificada con la labor de reclutamiento de reemplazos del





ejército y la guardia nacional o rural, además de la protección a las sociedades, compañías y establecimientos que se localizaran en las respectivas municipalidades; esto último a tono con las condiciones prevalentes en el momento; también destaca en el período la posibilidad que se brindaba a los ayuntamientos para proponer al Gobierno estatal los arbitrios que fuera factible incorporar para incrementar sus fondos o bien para casos de obras públicas prioritarias. La acción de los ayuntamientos en el ámbito de sus pueblos y comunidades continuaba en ascenso.

El Segundo Imperio, de efímera duración en el país, atiende los aspectos y problemas asociados a la vida local, y a la administración interior, con base en algunas categorías de política y gobierno que se encuentran ya establecidas desde la década de los años veinte, las cuales contemplaron y conservaron en su momento los antecedentes de orden hispánico y de corte francés, establecidos desde la época de la Casa de Austria, en el primer caso, y por la Casa Borbón, en el segundo, durante lo que fue el período colonial.

Las modificaciones más trascendentes que conviene tener en cuenta consisten en que al transformarse los estados en departamentos, de acuerdo con el Estatuto Provisional del Imperio, de 10 de abril de 1865 -en particular la parte del país controlada por aquél-, los departamentos son encabezados por los prefectos imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Este ordenamiento, emitido en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, a más de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el imperio, sin embargo es importante citar algunos de sus preceptos que se refieren al municipio:

ARTÍCULO 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

ARTÍCULO 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

ARTÍCULO 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

ARTÍCULO 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.





ARTÍCULO 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Los Distritos eran administrados por Subprefectos, nombrados por los Prefectos como sus agentes y auxiliares, con la aprobación imperial. "En las municipalidades, habían de funcionar ayuntamientos presididos por Alcaldes y en las demarcaciones municipales, sus respectivos comisarios".(96)

La vida municipal y la actividad de los ayuntamientos, una vez más, quedó supeditada a los prefectos y sub-prefectos, en este caso conviene recordar la reglamentación que en torno a las atribuciones de aquellos se había dado el 15 de octubre de 1852, así como las de los alcaldes de ayuntamientos y municipales; por tanto, el régimen de prefecturas llega a su culminación, puesto que recién restaurada la República, hacia 1868 se instaura la figura del jefe político, que sustituye a los prefectos y subprefectos, y se sitúa como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

A decir de Ochoa Campos, El imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos, subprefectos y alcaldes.

Ello en virtud de que "...se estableció una Ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades encargaba la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública".(97)

Los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos, por los alcaldes; éstos eran elegidos por los jefes de departamento.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado; es así que la constitución de 1857 volvió a recobrar vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior; únicamente se establecieron dos novedades: el cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30% adicional, cuyo fin era contribuir a obras de beneficencia y salubridad; y la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo en el que reconocía los bienes del Ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo, de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas y las de arbitro común.

Durante el período de 1867 a 1872, el presidente Juárez promovió diversas reformas al texto de la ley fundamental, pero ninguna tuvo que ver con los



municipios, que además se encontraban en un total abandono en esa época. Al fallecer Juárez asumió la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada concluyendo el periodo correspondiente a Juárez, y reelegiéndose posteriormente, lo que provocó el levantamiento del general Porfirio Díaz, rebelándose mediante los planes de Tuxtepec y la Noria, los cuales no mencionaban nada sobre los municipios.

El "Plan de la Noria" proclamado en 1871 por el General Porfirio Díaz, en donde éste acusaba a Juárez de perpetuarse en el poder y censuraba su reelección, así como el "Plan de Tuxtepec" proclamado en 1876 por el general Fidencio Hernández y que postulaba la no reelección del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados, y que designaba al General Porfirio Díaz como jefe del "Ejército Regenerador", fueron los antecedentes inmediatos de la llegada de Díaz a la Presidencia de la República dando lugar a una dictadura de treinta años, que sólo terminaría con una revolución armada iniciada en 1910.

En suma, el periodo de la Reforma y el Segundo Imperio constituyeron la premisa inmediata que apunta a la definición de un modelo de control y administración de la vida local que se establece en la época de la República restaurada, se prolonga durante el porfiriato y se extingue a la par de este último.

2.8.- LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Durante los periodos de gobierno del general Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró mayor fuerza y término con la vida municipal que de por sí era muy débil, pasando a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los jefes políticos, figura que era superior jerárquicamente a los ayuntamientos y que representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.

Dice al respecto Luis Gonzalez, que: "La época de la historia que va del verano de 1867 a la primavera de 1911 admite los apelativos de duradera, pacífica, autoritaria, centralista, liberal, positivista, concupiscente, progresista, torre marfileña, urbana dependiente, extrangerizante y nacionalista... El autoritarismo de entonces fue una mezcla de concentración del poder en una sola voluntad superior, incumplimiento y devoción de la ley, abandono de la crítica política, indiferencia popular hacia los actos electorales y eficacia de los órganos administrativos".(98)

Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.





Esas jefaturas políticas ahogaron por completo la vida municipal como observa el maestro Ochoa Campos quien, citando a Emilio Rabasa en su obra 'Estudio sobre la organización política de México', expresaba que: "debajo del gobierno estatal estaban los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacían sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera los medios inmediatos de acción y centralización".(99) ↓

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela comenta que "La historia política de México, comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 57, demuestra claramente la desaparición del municipio. Fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos".(100)

Las características principales de esas jefaturas políticas fueron:

- Representaron un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. (De ahí su prohibición por el Constituyente de 1917).
- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras del distrito, o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado, el que, a su vez no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Los regidores eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las lecciones presidenciales. Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones y, por demás, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal. Sin embargo en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro, de acuerdo con las constituciones locales. En el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema uniforme.

El tipo de jefaturas políticas se presentó de hecho a través de varios subtipos, éstos comprendían: a los jefes políticos, prefectos populares y visitadores, existiendo jefes políticos en los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila,



Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

El jurista Miguel Macedo, aún cuando era considerado de marcado signo porfiriano, afirmaba en ese entonces que "... a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior..., jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública". (101)

Durante el período se desarrolló una clara subordinación de los órdenes estatal y municipal de gobierno respecto del poder central. Cuando Emilio Rabasa aborda el problema de los estados y su administración interior en el federalismo prevaleciente en la época, destaca la existencia de "... el Ejecutivo representado por un gobernador que dirige toda la administración y de quién dependen, como agentes, los jefes políticos y Ayuntamientos... por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga los medios inmediatos de acción y centralización". (102)

Es claro el énfasis que se pone al modelo centralizador de la época; sin embargo, el mismo Rabasa llama la atención en el sentido de que las autoridades municipales ven restringida su acción en la medida en que los pueblos y demás centros de población -más pequeños- se alejan de la esfera y núcleo de aquéllas, lo que ciertamente responde a las condiciones geográficas dominantes durante el siglo XIX; también se refiere a la restricción de sus actos en ramos como el manejo de sus presupuestos, la extrema subordinación al poder central, aún tratándose de corporaciones electas popularmente, y más adelante añade: "El medio más llano, y quizá el único de corregir el defecto de amplitud ilimitada del poder local -estatal-, sería dar libertad completa a la administración municipal y extender sus atribuciones constitucionalmente a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de sus necesidades y de sus recursos". (103)

Ciertamente, los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los ayuntamientos.

Por estas cuestiones, existe coincidencia entre investigadores de temas municipales en afirmar que el Municipio mexicano de fines del siglo XIX y principio del XX, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta



en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de los gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Todo lo anterior provocó malestar y consiguientemente el surgimiento de una concreta demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas: el establecimiento del Municipio Libre.

En el año de 1906 la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, dan a conocer el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, hecho que se ha considerado como la primera y más completa expresión de la Revolución Mexicana. En relación al municipio, en el punto 45 demandaba: "La supresión de los Jefes Políticos que tan funestas han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento", y en el 46, la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

El 22 de enero de 1909 el Partido Democrático celebra su primer asamblea general, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercitar sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la nación, aludía a los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla básica de la República "...que resume en su vida, la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos".(104)

A principios del año de 1909, Don Francisco I. Madero hizo circular su libro "La Sucesión Presidencial de 1910" donde proponía, entre otras cosas, la creación del Partido Antirreleccionista. Más adelante se creó el Centro Antirreleccionista de México que tenía entre sus postulados salvar a la República de las garras del absolutismo, y devolver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas y a la nación su grandeza.

Posteriormente en 1910, se llevó a cabo la Convención Nacional Independiente de donde surgieron como candidatos a la presidencia de la República Francisco I. Madero y como vicepresidente Francisco Vázquez Gómez. En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política, que deberían normar la acción de los candidatos, destacando el séptimo que señalaba "mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas".

Tiempo después, Madero propuso el Plan de San Luis en donde resalta el cuarto punto de los once que eran en total, el cual hace referencia al principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la República, gobernadores



de los estados y presidentes municipales. En el preámbulo de este texto, en su parte conducente expresa: "La división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna"; agregando que: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ello a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".(105)

Finalmente, Madero convocó a una lucha armada. El estallido revolucionario de 1910, se debió a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a grandes masas a niveles de pauperización extrema. Aunado al justo enojo de la población, surgieron importantes ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social y que pugnaban por una nueva organización política de la nación.

Puede afirmarse que una de las causas determinantes de la revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas "Elas desplazaron en la dictadura a los Municipios libres". La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el lema del "Municipio Libre".

El triunfo maderista fue efímero, pues apenas pudo mantenerse unos meses en la presidencia antes de sucumbir derrocado por Victoriano Huerta.

El golpe huertista dio lugar al surgimiento de don Venustiano Carranza al escenario político nacional al encabezar la Revolución Constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.

Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios, de las más encontradas tendencias, son unánimes en abogar por la emancipación municipal que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917. Entre estos planes destacan:

- *El Plan de la Empacadora.* Este plan de los oroquistas, proclamado el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua, en su articulado toca dos aspectos concretos en relación al Municipio, al señalar que: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos"; "Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

En relación al municipio son Los puntos 28 y 29 del Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco el 1 de marzo de 1912, donde se contenía la disposición de que la Revolución hiciera efectiva la independencia y autonomía



de los ayuntamientos, y se suprimieran en toda la República a los jefes políticos y las funciones de éstos fueran desempeñadas por los presidentes municipales, constituyen uno de los antecedentes de la Constitución de 1917.

- *El Plan de Guadalupe.* El 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquier otra autoridad que siguiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.

Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo, ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano, más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del "Municipio Libre". Estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal. El proyecto del artículo 115 Constitucional presentado al Congreso Constituyente de Querétaro era en prácticamente todo su texto, el referente a las adiciones que citamos.

Por la importancia que el tema municipal revestía en la época, resulta ilustrativo hacer mención de Ley General sobre Libertades Municipales, que el 15 de septiembre de 1916, promulgó Emiliano Zapata el Caudillo del Sur. Dada la importancia histórica que dicho ordenamiento tiene, y en cuyo contenido, entre otras cosas, establecía:

"Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los Gobernadores y Jefes Políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los Municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniaros que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

....

....

Por estas consideraciones, he creído necesario expedir el decreto que sigue:

ARTÍCULO 1.- Se declaran emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario.





ARTÍCULO 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior.

ARTÍCULO 5.- El Municipio estará representado y regido por un Ayuntamiento o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

ARTÍCULO 6.- Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones". (106)

El mismo caudillo del Sur, el 20 de abril de 1917, en Tlaltizapán, Morelos, promulga lo que se llamó la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, apoyado principalmente por el ilustre abogado Antonio Díaz Soto y Gama y el profesor Otilio Montaño.

Fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido demandas de justicia para el municipio. La bandera del Municipio Libre, indudablemente fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar.

Con base en esas consideraciones, el Constituyente de Querétaro, convocado por Venustiano Carranza, en septiembre de 1916 pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad para ello, el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, perfiló sus contornos, a más de que en otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades.

El 3 de octubre de 1914 el Primer Jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos en el local de la Cámara de Diputados que: "Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de su igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: al aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".(107)

Reiterando su posición municipalista, el propio Carranza, el 12 de diciembre de aquel 1914, expidió en Veracruz un decreto de "Adiciones al plan de Guadalupe". Dicho decreto en su artículo segundo exponía: "El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país"; entre



ellas el "Establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional".

La sección de legislación social del gobierno revolucionario preparó los proyectos de ley que vendrían a adicionarse al plan de Guadalupe. Dentro de los diecinueve puntos que tocaba, cinco de ellos se referían a cuestiones municipales:

- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De las leyes antes mencionadas destaca por su valor intrínseco la relativa a la libertad municipal, expedida el 25 de diciembre de 1914, pues constituye el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional, al señalar:

"ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado."

"El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

"Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años".

El catorce de septiembre de 1916 Carranza expide un decreto en el que convoca a elecciones para integrar un congreso constituyente que reformara o elaborara una nueva constitución que estuviera más apegada a la realidad político-social que vivía en esos años el pueblo mexicano.

El 21 de noviembre de ese mismo año, se iniciaron las juntas preparatorias y el primero de diciembre del mismo año quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro. Durante los dos meses que duraron las labores se celebraron setenta y siete sesiones, concluyendo las mismas el 31 de enero de 1917.



El proyecto original del artículo 115 presentado por Carranza y discutido por el Constituyente de Querétaro disponía:

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

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- IV. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Aunque "la difusión del dictamen de la comisión relativo al municipio se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. El debate de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refiere a la libertad hacendaria. En la 59ª. Sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal".(108)

Tiempo después y luego de bastantes discusiones, fue en la sesión ordinaria número 66 celebrada el 29 de enero de 1917, en donde los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la debatida fracción II proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permanecería intacto hasta las reformas en 1983; quedando de la siguiente manera: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

De esta forma, y contando ya "con el aval de la constitución de 1917, la forma de organización política y administrativa del país logró grandes avances, apareciendo así una perspectiva real para la autonomía del municipio mexicano



y para la descentralización en México, lo cual se ha consolidado a lo largo de los últimos años". (109)

A pesar de los defectos que se ha pretendido encontrar en el original artículo 115, lo cierto es que con la inclusión en el texto constitucional de 1917, de la tan anhelada "libertad municipal", quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los municipios en México, al establecerse la libre administración de su hacienda, y que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado dando sepultura así a los jefes políticos y prefectos de tan tristes recuerdos, con lo cual se abría paso al municipio libre e independiente como base de la división territorial como lo habían propuesto las ideas revolucionarias.

2.9.- EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS. Cronología de la Reforma en Materia Municipal.

De 1917 a la fecha, el artículo 115 de la Constitución ha sido modificado en once ocasiones, en los años 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999 y la adición de agosto de 2001. En forma resumida, el contenido de dichas reformas ha sido el siguiente:

- 1) PRIMERA REFORMA. Siendo Presidente de México Plutarco Elías Calles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 20 agosto de 1928.

Contenido: Realizada para modificar el número de representantes populares en las legislaturas de las Entidades Federativas, mediante un ajuste al sistema de representación que debería ser proporcional al de los habitantes de cada Estado. De esta manera, la reforma estableció que la representación sería de cuando menos: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los estados cuya población fuese superior a esta última cifra.

- 2) SEGUNDA REFORMA. Siendo Presidente de México: Abelardo L. Rodríguez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de abril de 1933.

Contenido: Se establece en forma precisa el principio de no reelección. Para el caso de los gobernadores la no reelección es absoluta, es decir, que quien hubiese ocupado el cargo de gobernador elector popularmente no lo podría volver a ocupar. Para el caso de los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos se estableció la no reelección relativa, estos es, que no podrían ocupar el cargo en el período inmediato siguiente, pero sí en los subsecuentes.

- 3) TERCERA REFORMA. Siendo Presidente de México. Manuel Avila Camacho. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 8 de Enero de 1943.



Contenido: Modificación de la fracción tercera del texto original, el cual indicaba que los gobernadores de los estados durarían en su cargo cuatro años, ampliándose a seis años la duración del mismo, tal como se contempla en el actual artículo 116.

- 4) CUARTA REFORMA. Siendo Presidente de México. Miguel Alemán Valdés. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de Febrero de 1947.

Contenido: Esta reforma estuvo encaminada a reconocer el derecho de participación de la mujer en las elecciones municipales; en tal virtud se les reconoce el derecho de votar y ser votadas. Resultando ésta, la primer ocasión en que se otorgaba a la mujer en la historia de nuestro país, tal derecho de participación ciudadana.

- 5) QUINTA REFORMA. Siendo Presidente de México. Adolfo Ruiz Cortinez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de octubre de 1953.

Contenido: Por esta reforma se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. Lo anterior a fin de hacer congruente el artículo 115 con las reformas que en la misma fecha se realizaron al artículo 34 de la propia Constitución, por el cual se otorgaba la ciudadanía a la mujer y se reconocía su derecho a participar en todos los procesos políticos nacionales, y no solamente en los del ámbito municipal.

- 6) SEXTA REFORMA. Siendo Presidente de México Luis Echeverría Alvarez. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de febrero de 1976.

Contenido: Por esta reforma se realizan adiciones al artículo 115, estableciéndose la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

- 7) SÉPTIMA REFORMA. Siendo Presidente de México José López Portillo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de diciembre de 1977.

Contenido: Se realizan adiciones al artículo 115, a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

- 8) OCTAVA REFORMA. Siendo Presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983.



Por su trascendencia en materia política, financiera y administrativa para la vida de los municipios esta reforma al artículo 115 ha tenido una enorme importancia en el desarrollo histórico de esa institución.

Contenido: Entre los puntos que podemos considerar de mayor relevancia en la mencionada reforma constitucional se encuentran los siguientes:

- Se precisa los servicios públicos en los que los municipios deberán tener incumbencia; permite a los municipios del país coordinarse y asociarse entre sí para la eficaz prestación de dichos servicios. Aspectos que estarían indudablemente condicionados a los que establecen las leyes sobre la materia.
 - Se realiza una redistribución de competencias en materia fiscal, atribuyendo a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran en su favor, y también los ingresos provenientes de las prestaciones de los servicios públicos a su cargo.
 - Se establece un procedimiento general para todos los municipios del país, por el cual las legislaturas locales pueden por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
 - Se establece que los Municipios se encontrarán investidos de personalidad jurídica propia y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
 - Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
 - Se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- 9) NOVENA REFORMA. Siendo Presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de marzo de 1987.



Contenido: Se realiza una depuración de los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general. Por tal motivo, se derogan del artículo 115 los lineamientos en relación con la forma de elección de los titulares del poder ejecutivo y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116 de la misma Constitución.

10) DÉCIMA REFORMA. Siendo Presidente de México. Ernesto Zedillo Ponce de León. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de diciembre de 1999.

Contenido:

- Se reconoce en forma expresa el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, fue necesario sustituir en la fracción I, primer párrafo, el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio. En tal virtud, se podrán ejercer competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que supone la exclusión no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno estatal y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo cual no obsta para que se pudiesen crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio ayuntamiento.
- Además, en la misma fracción, se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.
- A efecto de lograr un orden lógico de las prevenciones contenidas en la fracción I, el párrafo quinto pasó a ser cuarto y el párrafo cuarto pasó a ser quinto, el cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los Concejos Municipales deberán estar integrados por el número de miembros que determine la ley estatal. Debiéndose cubrir para tales supuestos las exigencias legales impuestas para ser regidor de un ayuntamiento. Fortaleciéndose al mismo tiempo el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno.
- Se delimita el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones de carácter municipal, lo cual se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique, de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general. En consecuencia, se establece, para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su



organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general.

Se agregan, por medio de esta reforma, nuevos incisos a la fracción segunda del artículo 115, conteniendo éstos lo siguiente:

- A). Establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.
- B). Establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la tona de la decisión a los ayuntamientos.
- C). Señala que las leyes estatales deberán incluir normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios, entre uno o varios municipios y el estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional para fines de derecho público.
- D). Prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, a favor del estado. Ello mediante la solicitud del ayuntamiento a la legislatura cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.
- E). Establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el Legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios, será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos.

Asimismo, en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II, se dispone que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos B y D de la Fracción segunda. Siendo la legislatura estatal correspondiente el órgano competente para dirimir tales conflictos. Lo anterior, sin perjuicio del derecho que los gobiernos estatales y municipales tienen de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.



Se establece con la reforma un catálogo de competencias exclusivas en la fracción tercera del artículo 115. Eliminando el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la mencionada nueva fracción tercera, para que queden con doble carácter (función y servicio público) las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas. Para estas materias, su concepto se amplía o aclara, en sus respectivos incisos, de forma siguiente:

- A). En materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.
 - C). En este inciso, que contempla limpieza, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia.
 - G). Al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales y enunciados.
 - H). Se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.
- Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto.
 - Se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la limitación de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo estado y sólo para la prestación de servicios. Con la reforma, los municipios se podrán asociar libremente no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones, si son de un mismo estado, y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la legislatura para solicitar su aprobación.
 - Se reforma el segundo párrafo de la fracción cuarta, en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de "personas" con lo cual se entiende que se trata de "personas físicas o morales" indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de institución, ya que nos referimos a "instituciones públicas o privadas".



- Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijen las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.
- En materia de cuentas públicas se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no sólo de "revisar" sino de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de las legislaturas respecto de los municipios. La incorporación del término fiscalización atiende el sentido de la reforma constitucional del artículo 79, misma que dio lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior.
- Finalmente en el párrafo quinto, se aclara, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.
- Se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.
- Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los alcaldes, mando que desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. Aunque, en congruencia con el Sistema Nacional de Coordinación en materia de Seguridad Pública, dichos mandos policíacos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que bajo su responsabilidad califique como fuerza mayor o alteración grave del orden público.

DECIMA PRIMER REFORMA.- Siendo presidente de México. Vicente Fox Quezada. Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha catorce de agosto del año 2001.

Contenido.- Se establece un último párrafo a la fracción III del artículo 115, por el cual Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.



CITAS AL CAPITULO SEGUNDO

1. UVALLE BERRONES, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. p. 34.
2. DIEZ MARIA, Manuel. *Derecho Administrativo*. p. 27.
3. MOMMSEM, Teodoro. *Compendio de Derecho Público Romano*. tomo III, p. 100.
4. OLMEDO CARRANZA, Raúl. *Historia del Municipio en México*. P. 58.
5. OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio. Su evolución Institucional*. p. 46.
6. MOMMSEM, Teodoro. Op. Cit. p. 116.
7. Idem.
8. FOUSTEL DE COULANGES. *La Ciudad Antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las Instituciones en Grecia y Roma*. p. 152.
9. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 36.
10. MOMMSEM, Teodoro. *El Mundo de los Cesares*. p. 20.
11. Idem. p.91.
12. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 37.
13. OCHOA CAMPOS. *El Municipio*. Op. Cit. p. 78.
14. PAREJO, Alfonso Luciano. *Derecho Básico de la Administración Local*. p. 13.
15. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 38 y 39.
16. Idem. p. 39.
17. Idem. p. 41
18. AZCÁRATE, Gumersindo de. *El Municipio de la Edad Media*. P. 10.
19. Citado por Ochoa Campos Moisés. *El Municipio*. Op. Cit. p. 83.
20. Ibidem. P. 80.
21. OLMEDO CARRANZA, Raúl. Op. Cit. p. 239.
22. FLORESCANO, Enrique. *El Nuevo Pasado Mexicano*. p. 42.
23. RENDON HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 93.
24. FLORESCANO, Enrique. Op. Cit. p. 51
25. OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. P. 32.
26. Idem. p.37
27. Idem. p.40.
28. OLMEDO CARRANZA, Raúl. Op. Cit. p. 239.
29. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. 908.
30. RENDON HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 90.
31. LOPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. p. 26.
32. Idem. p. 27
33. Idem. p. 27
34. MARTÍNEZ, José Luis. *Hernán Cortes*. p. 17-18.
35. Idem. p. 18.
36. ESQUIVEL OBREGÓN, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo II pp.208 y 209.
37. MARTÍNEZ, José Luis. Op. Cit. p. 23.
38. BURGOA ORIHUELA, I. Op. Cit. p. 909.
39. MARTÍNEZ, José L. Op. Cit. p. 18
40. DOMÍNGUEZ DE COMPAÑY, Francisco. *Política de poblamiento de España en América*. pp. 51-52.
41. MARTÍNEZ, José L. Op. Cit. pp. 82-82.
42. OTS Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Español en América*. pp. 143 y 144.
43. OCHOA CAMPOS. *El Municipio. Su evolución Institucional*. p. 98.
44. Ibid. pp. 82-84.
45. OTS Y CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las Indias*. p. 62.
46. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 911
47. MIRANDA, José. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. p.104.
48. MIRANDA, José. Op. Cit. p. 128.



49. REES JONES, Ricardo. *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*. p. 74.
50. Ídem. p. 75.
51. LOPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. p. 66
52. Ídem. p. 67.
53. MAZARIEGOS RAMOS, Ileana. *El Poder del Municipio*. p. 33.
54. OCHOA CAMPOS. *El Municipio. Su Evolución Institucional*. p. 161.
55. Ídem. p. 161 y 162.
56. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. p. 93.
57. OCHOA CAMPOS. *La Reforma Municipal*. p. 212
58. REES JONES, Ricardo. Op. Cit. p. 117.
59. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 63
60. MORENO CUETO. E. *El Poder Municipal Frente a la Formación del Estado Mexicano*. p.91
61. GONZALEZ Y GONZALEZ, Luis. *Todo es historia*. P. 253.
62. FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. p. 214
63. REES JONES, Ricardo. Op. Cit. p. 118
64. Ídem. p. 119.
65. OCHOA CAMPOS. *La Reforma Municipal*. p. 225.
66. Ídem p. 226.
67. MORENO CUETO. Op. Cit. p.97.
68. Ídem. p. 97.
69. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p.65.
70. OCHOA CAMPOS. *La Reforma*. Op. Cit. p. 228.
71. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. P. 94.
72. Ídem. p. 97.
73. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 109.
74. ROBLES MARTINEZ. Op. Cit. p. 91.
75. Ídem. p. 91 y 92.
76. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *El Municipio Mexicano*. CEDEMUN. p. 32.
77. Ídem. p. 34
78. BURGOA ORIHUELA. Op Cit. p. 914.
79. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. pp. 152 y 153.
80. Ídem. p. 156.
81. MORENO CUETO. Op. Cit. 132.
82. ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, *Los primeros tropiezos. Historia General de México*. Tomo III. p. 29.
83. MIRANDA, José. Op. Cit. p. 113.
84. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 66.
85. Ídem. p. 73.
86. ROMERO QUIROZ, Javier. *El Estado de México Marcos históricos y Geográficos*. p. 60.
87. Véase: Ezeta Luis. *Manual del Alcalde*. pp.245-248.
88. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. p. 32.
89. QUINTANA ROLDAN Op. Cit. p. 76.
90. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 93.
91. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. p. 35
92. TENA RAMIREZ. *Leyes Fundamentales*. Op. Cit. p. 604.
93. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p.
94. AÑORVE BAÑOS. Manuel. Op. Cit. p. 46
95. BURGOA ORIHUELA. Ignacio Op. Cit. p. 915.
96. OCHOA CAMPOS. *El Municipio*. Op. Cit. p.263.
97. Ídem. p. 265.
98. GONZÁLEZ, Luis. *El liberalismo Triunfante. En Historia General de México*. Tomo III pp. 271-273.
99. Citado por Robles Reynaldo. Op. Cit. 113.
100. BURGOA ORIHUELA. Op Cit. p. 914.



101. MACEDO, Miguel S. *El Municipio en México, su Evolución Social*. p.47.
102. RABASA Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. pp. 226-227.
103. *Ibid.* p.228
104. MORALES JIMENEZ, Alberto. *Historia de la Revolución Mexicana*. Citado por Ochoa Campos en la Reforma Municipal. p. 309.
105. GONZÁLEZ, Luis. *Historia Mínima de México*. p. 85.
106. ARJELLANO Z., Manuel. Compilación. *Pensamiento social de Emiliano Zapata*; pp. 27-32.
107. *Los Derechos del pueblo mexicano*, tomo VIII, p. 309;
108. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. p. 46
109. *Idem.* p. 47



III.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

Generalmente las tareas de gobierno de un Municipio han sido confundidas con las de administración del mismo. La toma de decisiones y la administración, son procesos permanentes de todo gobierno municipal. Se trata de actividades establecidas dentro de un marco jurídico-político, así como de un conjunto de procedimientos, estructuras y funciones reglamentadas, por un lado y, de la compleja dinámica local por el otro; y aunque tales actividades no se contraponen, si resulta importante precisar su ámbito de actuación.

Por esa razón, comenzamos el desarrollo de este tercer capítulo denominado "Gobierno y Administración Municipal, a partir de los conceptos y bases establecidas en el actual artículo 115, fracción I, de nuestra Constitución General de la República:

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. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

Antes de la reforma constitucional realizada en el año de 1999 que modificó este artículo 115, la fracción primera establecía: 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". Esta base, contemplada anteriormente en la Constitución caracterizaba al ayuntamiento como un cuerpo administrador. Es decir, poseía una facultad limitada, ya que el mismo término nos remite a tareas acotadas a mera gestión administrativa y a la ejecución de obras públicas menores, subordinadas a un orden jerárquico superior. Sin embargo, en el orden de la realidad, el aspecto administrativo quedaba totalmente rebasado, por las tareas asumidas en el plano político, económico y social. Por tal razón, dicha reforma constitucional vino a implicar implica un reto, ya que no se trataba sólo de un cambio de palabras, 'antes era administrador y ahora soy gobierno porque así lo ordena la legalidad'.

En sus consideraciones sobre la reforma, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, del Senado de la República señala dentro del apartado denominado "Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio" lo siguiente: "Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la fracción I se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento, que no como en el texto vigente administrado. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental".(1)



En efecto, no es lo mismo decir que el municipio es administrado por el Ayuntamiento a decir que es gobernado por el Ayuntamiento. En el primer caso las funciones del Ayuntamiento se limitan a administrar; en el segundo, la función fundamental del ayuntamiento es gobernar, y gobernar implica también administrar, como ocurre en los órdenes federal y estatal: tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas y resuelve los intereses diversos de los grupos sociales, etc.) y un aparato administrativo público para ejecutar la acción de gobierno.

En la medida en que el Ayuntamiento tenía señalada explícitamente en la Constitución la sola función de administrar al municipio, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales lo consideraban (y algunos lo siguen considerando) como una entidad administrativa desconcentrada del gobierno estatal e incluso del gobierno federal.

Este hecho, vino entonces a imponer la atención de los diversos aspectos en los que se involucra el municipio y el ayuntamiento: las relaciones entre los actores y procesos sociales, culturales, políticos y económicos que tienen lugar en el territorio local: el gobierno local a lo interno, el territorio municipal como ámbito de desarrollo, la sociedad local y los otros ámbitos de gobierno.

El vocablo gobierno, dice Linares Quintana, "indica la acción y efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir, y regir. En la semántica política y constitucional, y en su significado primario y elemental, el gobierno es la organización mediante la cual la voluntad del estado - en nuestro caso la del Municipio- es formulada, expresada y realizada".(2)

Según expresa Bidart Campos, "... el poder, para realizarse, necesita de una inteligencia, de una voluntad, de una fuerza humana que lo concrete, que lo haga efectivo, que lo impulse. Aparece entonces el gobierno, los órganos del estado que lo van a hacer funcionar";(3) y añade Xifra Heras: "Sólo la persona humana puede accionar los resortes que movilizan el poder de la organización política".(4)

Pero, ¿Cómo se estructura el "poder" a nivel local, y quien o quienes integran y accionan el órgano municipal de gobierno, el órgano de expresión de la voluntad colectiva en el ámbito local?. Veamos.

3.1.- EL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.

Si bien, la voz "poder" ha sido mayormente analizada por la Ciencia política, no menos importante resulta su estudio para los juristas, si consideramos la trascendencia de lo contenido en el artículo 39 de nuestra Constitución Federal: "... Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de



éste..."; orden fundamental que nos permite conocer la estructura y funcionamiento de la Institución municipal.

En su obra "Panorama Jurídico en el siglo XX", el maestro Recasens Siches expresa: "la persona es un todo, pero no un todo cerrado, antes bien, un todo abierto. Por naturaleza, la persona tiende a la vida social y a la comunicación. Es así, no sólo a causa de las necesidades y de las indigencias de la naturaleza humana, por razón de las cuales cada uno tiene necesidad de los otros para su vida material, intelectual y moral; sino que es así también por razón de la generosidad radical inscrita en el ser mismo de la persona; a causa de ese hallarse abierto a las comunicaciones de la inteligencia y del amor, rasgos propios del espíritu y que le exige entrar en relación con otras personas. En términos absolutos, podemos decir que la persona no puede estar sola. Así pues, la sociedad se forma como algo exigido por la naturaleza, precisamente por la naturaleza humana, como obra realizada por un trabajo de la razón y de la voluntad, y libremente concebida."(5)

Ciertamente, la sociedad se ha conformado a través de una pluralidad de hombres racionales unidos en torno a la consecución del bien común. Esa sociedad se convierte en el todo integrado por las partes: los hombres, que acusan una cierta insuficiencia individual que se ve superada al integrarse en el todo social. Esta realidad social como producto del obrar humano supone un orden y persigue un fin; así, la relación del binomio hombre-sociedad viene a conjugarse a través del orden. Entendiéndose por orden a esa particular disposición de las partes para alcanzar una determinada finalidad asociativa.

A partir de entonces, "la bilateralidad social se adjetiva de política, generando derechos y deberes a las partes de la relación. La correspondencia entre gobernantes y gobernados, autoridad y libertad, mando y obediencia, refleja la sustancia de una realidad política integrada por los contenidos subjetivos de la acción política. Esta es ejecutada por la autoridad pública con imperatividad para los ciudadanos, conforme a los contenidos objetivos del orden jurídico".(6)

De esa forma, el orden natural impone la unidad social. El orden jurídico la declara, reconoce y asegura, coordinando conductas del estado y de los individuos. Pero su vez ese orden se mantiene por el poder.

Idea del poder que resulta entendible en cuanto atiende una relación, puesto que "poder a solas no significa nada, porque la palabra poder no es un sustantivo sino un verbo sustantivado, que encierra, por lo tanto, no una idea sustantiva y completa, sino una idea de medio y relación. No 'se puede' a secas, sino que se puede 'algo'. Este algo es lo que delimita la competencia del poder. Así, la familia, el sindicato, el club deportivo, tiene sus fines propios, un 'algo' que cumplir, y para poder cumplirlo, sus autoridades poseen la cantidad de



'poder' necesario... dondequiera que haya un fin legítimo que cumplir, habrá un poder para cumplirlo...".(7)

Ello permite afirmar al maestro Ignacio Burgoa, que si el Estado –y de igual forma, el municipio- "...responde a una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio.. para que... consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público...".(8)

Según Bidart Campos, "El poder es siempre una capacidad o competencia que denota energía y fuerza, disponer de poder es precisamente contar con los medios y posibilidades para algo. El 'poder hacer' del Estado –y en nuestro caso del Municipio-, denota precisamente la capacidad o competencia, típica del poder. Y denota energía. Por eso, el poder es dinámico...".(9)

Concepción dinámica del poder también postulada por Hauriou, cuando afirma que "El poder es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho".(10)

Ya en forma previa, Santo Tomás de Aquino hacia esta reflexión sobre el poder al considerarlo como: principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para conducirlo a su fin.

Para Jean Dabin, el poder "...constituye una capacidad que, titularizada en una persona física o moral, se manifiesta como pujanza o potencialidad moral-cualitativa, dirigida al fin que se ha propuesto y que, para alcanzarlo, cumple un proceso dinámico de desenvolvimiento, a través de sus funciones o actividades encauzadas a la realización del mismo".(11)

Bajo esta lógica "ningún grupo humano puede articularse y mantenerse sin un poder, que es la acción dirigente y directiva de la comunidad en orden a la promoción de su fin. El estado, como grupo social máximo y total, está presidido también por un poder, que es el poder político. Esto quiere decir que en la multiplicidad de poderes que se desenvuelven en la sociedad –poderes económicos, gremiales, religiosos, familiares, militares, etc.-, el poder político o poder del estado es uno más, bien que en el plano temporal asume la presidencia, la coordinación y la supremacía de todos los otros. Es el más alto, pero no el único. Su función no es de monopolio o de absorción, sino de adunación, de ayuntamiento y de confluencia. En definitiva, el poder estatal constituye el centro de la política, y se define como la competencia o capacidad que tiene el estado para cumplir su fin".(12)



No obstante, y aún cuando el poder público ha sido considerado como "la fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos, en las direcciones que fija quien efectivamente las ejerce"(13). Dicho poder, no es una fuerza exenta de control sino más bien, como se lee en la *Encíclica Pacem in Terris*, de Juan XXIII: La facultad de mandar, según la razón. La convivencia no puede ser ordenada y fecunda si no la preside una legítima autoridad, que salvaguarde la ley y contribuya a la actuación del bien común en grado suficiente.

Visto así, el poder se convierte en una instancia institucionalizada de la realidad, pues prevé en su dinámica la creación del derecho. El ser político supone entonces, necesariamente, el poder como estructura gubernativa encargada de regular, coordinar, gestionar, decidir, definir y garantizar los criterios del orden. El poder político es una resultante necesaria del orden, un instrumento indispensable para la realización del orden. Y el derecho positivo, va articulando ese "orden", ajustando la ecuación jurídica y política del poder según la concreta realidad que le toca regir. El ordenamiento fundamental que rige el ejercicio de este poder, en el que se contienen los límites que el mismo se traza, es lo que llamamos Constitución, a través de las cuales el poder se juridiza.

En palabras del maestro Ignacio Burgoa, ese "poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana..." Puesto que "... el poder del Estado es un mando político, en el que subyace el fenómeno sociológico de la dominación. Sólo que tal dominación se reviste de juridicidad. Los gobernantes mandan en nombre de la ley y apoyados en ella".(14)

Esta "juridización del poder se debe a una doble razón. En primer lugar, por que es la forma por la cual el poder nos viene a garantizar y a afianzar un orden: el natural, y en segundo lugar, a crear o generar otro: el jurídico".(15)

Sin embargo, "para adquirir existencia, el poder político requiere de un sujeto concreto y exige que el ordenamiento jurídico básico del Estado prescriba una forma de gobierno. Vale decir, el derecho distribuye el ejercicio del poder, eligiendo un órgano de la vida jurídica del Estado para hacerlo supremo y estableciendo un procedimiento para su determinación. El estado como toda institución social se ofrece como una entidad organizada, sujeta a una organización jurídica que informa la realidad estatal y la conforma como una organización institucionalizada".(16)

En relación a ello y regresando al contenido de nuestra Constitución Política Federal, su artículo 40 ordena el poder público a que hace referencia el artículo



39 de la propia Carta Magna, al establecer la forma representativa, republicana y federal de gobierno. Es decir, "distribuye" el ejercicio del poder en sentido "horizontal" (República-división de poderes) y "vertical" (Federación, Estados, y municipios).

En el ordenamiento horizontal del poder, el artículo 49 establece que "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...", previendo los ámbitos y mecanismos de actuación de cada uno y la interacción y control entre ellos. Como podemos observar de la redacción del artículo, nuestro sistema constitucional, en forma estricta no reconoce una división de poderes, únicamente el "supremo poder" que reside en el pueblo, y lo que se divide es el ejercicio del poder, para transformarse en funciones de gobierno.

Ese ordenamiento del poder en sentido vertical se plasma en nuestra constitución en la tríada Federación, estados, municipios. El derecho positivo receptó aquí el dato histórico a la hora de organizar el Estado y lo concreta al establecer la soberanía de las entidades federativas (artículos 40 y 41) y la libertad de las municipales (artículo 115). Se determinan así esferas de poder de base territorial, en un juego de facultades delegadas, no delegadas, reservadas o conservadas y concurrentes.

Para el caso particular de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su contenido denomina al Título Cuarto como "Del Poder Público Municipal", el cual, de acuerdo al propio artículo 34, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y a su vez, denomina a su Título Quinto "Del Poder Público Municipal", aunque no lo define. Estamos pues en presencia, ante tres ámbitos de ejercicio del poder público.

De esta manera, el poder público, se convierte en atributo inseparable de la realidad estatal, y por consiguiente de la municipal; se somete en su dinámica a la normatividad jurídica que fija las reglas de actuación. Señala, en el devenir de su ejercicio, los sujetos y órganos del poder (elemento subjetivo), las funciones del poder (elemento objetivo), el proceso de poder (elemento formal), el fin del poder (elemento final) y el control del poder.

En tal sentido, la finalidad del municipio dentro del ejercicio del poder público para la realización del bien común por formar parte del Estado, la encontramos en ser el encargado de mantener la paz, el orden y vigilar que sus habitantes tengan los medios necesarios para desarrollar armónicamente sus actividades en la diaria cotidianidad, dentro de su ámbito de actuación previamente definido por el orden jurídico.



Esto hace afirmar a Otto Gonnepweil que: "Los municipios representan la realización de la democracia a escala local. Una república democrática es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba".(17)

Incluso para otros "... El poder municipal es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el Feudalismo, hasta producir las libertades modernas..."(18)

3.2.- EL GOBIERNO REPRESENTATIVO MUNICIPAL.

En la antigüedad y en particular en los regímenes monárquicos, donde el poder lo detentaba un solo hombre, no había necesidad de ninguna representación, ya que en el rey residía la soberanía.

En la actualidad la Democracia Moderna es casi sinonimia de Representativa, ya que en los Estados modernos democráticos, el soberano es el pueblo, en la forma en que se transmite esta soberanía del pueblo a uno o varios individuos, es como se dan los fenómenos de la Representación. Aclarando, que cuando hablemos de representación durante el desarrollo de este trabajo, habremos de referirnos a la Representación Política, excluyendo en el término cualquier coincidencia con la representación en Derecho Privado, en lo cual, como advierte el constitucionalista argentino Jorge Vanossi, "... si bien el uso de las figuras de derecho privado en el análisis de nuestra institución nos puede revelar y hasta explicar algunos de sus aspectos, puede también causar estragos en la precisa determinación conceptual de lo que entendemos por representación".(19)

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela comenta que "tradicionalmente se ha señalado como signo característico de la democracia el de que, en el sistema respectivo, el pueblo se gobierna a sí mismo... -y añádese suele afirmar, por tanto, que el gobierno democrático es un régimen de 'autogobierno popular', aseveración que, en cuanto al principio que proclama, es verdadera, pues inclusive la acepción etimológica del vocablo 'democracia' así lo indica".(20)

Por ello, ha sido recurrente en la doctrina política moderna, elaborar una definición de la democracia a partir de tres supuestos: a) el gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos; b) la soberanía del pueblo, o de la nación (esta última en la doctrina francesa); c) la representación política, o gobierno del pueblo por medio de representantes.

En un principio, "la teoría de la democracia como gobierno del pueblo arranca de una fuerte oposición a toda limitación externa, venida desde afuera, y a todo gobierno ejercido por personas distintas de las que obedecen. La sugestión de la



autonomía de la voluntad no admite coerción extraña ni autoridad trascendente... Nadie puede mandar a nadie, porque el poder no reconoce origen divino ni natural, sino contractual; la mancomunidad política es producto de la voluntad y del pacto". (21) Ciertamente aquí "la estructura ideal del principio democrático está fundada sobre la actitud psicológica y se liga a la posible negación del derecho de mando de los demás, presentándose en su reverso como gobierno de todos..."(22)

Sin embargo, como bien afirma el maestro Burgoa Orihuela "tal principio, dentro de la normatividad jurídica del Estado, suscita diversas cuestiones que son de indispensable tratamiento para demarcarlo en su dimensión positiva y dinámica. Surge, en consecuencia la pregunta primordial de cómo opera ese 'autogobierno', sobre todo si se atiende a que en la vida misma del Estado hay por necesidad 'gobernantes' y 'gobernados', es decir, 'detentadores' del poder estatal y 'destinatarios' de ese mismo poder... la diferenciación entre ambos tipos de sujetos desvirtúa lógicamente el mencionado concepto y lo hace realmente impracticable, toda vez que en los Estados, desde que rebasaron los estrechos límites de la 'polis' griega, es imposible que funcione lo que se ha llamado la 'democracia directa'..."(23)

John Stuart Mil habría sentenciado: "Basta que una comunidad supere los límites de una pequeña población para que ya no sea posible pensar en el ejercicio directo del gobierno por parte de todos los ciudadanos".(24)

Aun cuando en la actualidad, advierte Hauriou: "es en los Cantones Suizos de Unterward, Glaris, y Appenzel, donde ha funcionado la Democracia directa mediante asambleas populares que se reúnen una vez al año para votar las leyes, el presupuesto y las revisiones Constitucionales"; sin embargo para el propio autor tal sistema resulta anacrónico debido a:

- a) Que ha funcionado únicamente en los Cantones menos poblados de la Confederación Helvética;
- b) Que el trabajo de las Asambleas Populares se limita prácticamente a aprobar o desaprobar lo que ha sido elaborado por el Consejo;
- c) Que cuando se trata de problemas técnicos o jurídicos, la Asamblea no es capaz de discutir y casi ni siquiera de justificar su negativa y en general, acepta las proposiciones que se le hacen.(25)

Sobre el tema, Miguel Lanz Duret comenta: "si en las pequeñas repúblicas de la antigüedad, como Atenas y Esparta, y aún en la misma Roma pudo haber gobierno directo, especialmente en lo que toca al ejercicio de la función legislativa, en los Estados modernos, tan complicados y tan llenos de problemas y responsabilidades, no cabe suponer la posibilidad de que el pueblo tenga el espacio adecuado para ejercitar en un momento dado todas las funciones políticas, ni el tiempo necesario para dedicarse a las mismas, puesto que





necesita llenar las otras mil funciones de carácter doméstico, económico y social que desempeñan los ciudadanos actualmente; ni por último, puede tener los conocimientos y la capacidad intelectual bastante para el ejercicio de las difíciles funciones gubernamentales. Por lo tanto, en razón de todas esas imposibilidades que presenta el gobierno directo, el pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar representantes, es decir, hombres ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado".(26)

Posada en el mismo sentido manifiesta: "La democracia pura del gobierno por asambleas populares, sería hoy impracticable en nuestras amplias comunidades políticas; por otra parte, el concepto de la democracia no permite las exclusiones en que descansaba el de Atenas; en las democracias antiguas los derechos políticos no eran fácilmente adquiridos por los extranjeros... las mujeres estaban más estrictamente excluidas de la participación en los negocios públicos que hoy lo están en las ciudades modernas. Sin embargo, la más importante de las limitaciones de aquella democracia, comparada con las modernas condiciones, era la esclavitud, que libraba a la clase ciudadana gobernante de las ocupaciones serviles, dejándole tiempo para dedicarse a la cultura y a la política", y advierte más adelante: "La Polis ahora es una comunidad que abarca al pueblo en su integridad... el problema parece consistir en acomodar a las nuevas condiciones de la vida colectiva, en sociedades amplias, amplísimas, enormes, las esencias de la democracia..."(27)

Según el Constitucionalista Daniel Moreno, "... la llamada Democracia Pura o Directa en la que el pueblo ejerce directamente el poder, jamás ha existido ni puede existir, mucho menos en nuestros tiempos, en los que la vida social ha adquirido una extraordinaria complejidad. Una República verdaderamente democrática debía contar con la intervención en los negocios públicos de la totalidad del pueblo, ejercida sin intermediarios. Por ahora reconocamos que la Democracia directa no ha existido más que en los Cantones Suizos, en los que al pueblo, en su gran mayoría, se le da intervención directa en los asuntos más importantes".(28)

En la actualidad, el debate que se ha formulado acerca de la representación política ha estado prácticamente dominado por al menos por dos vertientes: la primera se refiere a los representantes y al contenido de su representación, y la segunda al poder con que cuentan y a su posible deposición.

Dentro del primer supuesto, la idea que se elaboró sobre el inicio de la representación política consideró que el elegido era el representante del elector, inspirándose para ello, en la noción jurídica de representación utilizada en el derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una





persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda; esto es, se trataba de un mandato de carácter imperativo. La voz mandato en el desarrollo de este trabajo, solo nos será de utilidad en cuanto esta sea asimilada dentro del contexto de lo público, puesto que su vinculación estrecha al concepto de la representación política, no admite al menos en nuestro esquema su tratamiento desde la óptica de las instituciones de derecho privado. Ello en virtud de que, la noción de representación política utilizada en el campo del derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado. Pero a efecto de apreciar mejor esta delimitación conceptual, acudamos en forma breve a la memoria histórica para conocer la utilización que se ha dado del mandato en su vínculo con la representación política. Veamos la utilidad en la precisión del término y su apropiación histórica:

3.2.1.- TEORIA DE LA REPRESENTACIÓN COMO MANDATO.

Podemos decir que a partir del periodo histórico conocido como la alta Edad Media se producen las primeras concepciones teóricas de la representación política. En forma particular, la combinación de una serie de acontecimientos, como fue: la aparición y proliferación de pueblos y ciudades dotadas de cartas reales; la aparición de la burguesía como clase social; los problemas financieros de los monarcas, etc.. propiciaron la celebración de concilios 'nacionales' donde estuvieron representados los más importantes estamentos de la comunidad feudal. Los concilios y asambleas resultaron cosa común, aunque en principio se convocaba exclusivamente a los grandes magnates del pueblo, es decir, a la nobleza y alto clero.

Bajo la influencia del derecho romano, la convocatoria logró hacerse extensiva a todos aquellos hombres libres que habitaban en ciudades y burgos, a quienes el rey a través de cartas les había otorgado algunos derechos y privilegios. De esta forma, cuando los monarcas necesitaron un subsidio extraordinario, mayor al autorizado por la costumbre feudal, la ley feudal les obligó a obtener el consentimiento de quienes se verían afectados por ese nuevo impuesto.

Ante esa situación, los monarcas aconsejados por sus asesores, que de manera curiosa casi todos resultaban ser de origen burgués, fundamentaron la extensión de la convocatoria a la burguesía en la doctrina del 'caso de necesidad' (caso de guerra justa o defensa contra invasiones), ya que la 'emergencia nacional' afectaría, no sólo los intereses del rey y de la nobleza, sino en forma general, consecuentemente, resultaba necesaria la aprobación de dichas medidas también por aquellos.





De esta forma, la participación de la burguesía en los asuntos públicos, que primeramente se dio en el gobierno de sus ciudades y, posteriormente, en el 'nacional', no fue un fenómeno aislado, generado en forma espontánea, por el contrario: constituyó la culminación de un proceso histórico, que se encontraba vinculado estrechamente al surgimiento y proliferación de ciudades y burgos dotadas de privilegios a través de cartas reales. Lugares donde el desarrollo de la actividad comercial fue notable, la población creció y las comunidades dejaban atrás sus límites primitivos. Las ciudades fueron prosperando, pero la satisfacción de las exigencias económicas traía como consecuencia la necesidad de satisfacer otro tipo de demandas: las políticas.

En efecto, el ingrediente político resulto de suma importancia, los reyes se aprovecharon del crecimiento y expansión de las ciudades y burgos para restar el enorme poder de los grandes señores feudales, en miras de fortalecer el de ellos, ya que las ciudades a las que se otorgó derechos y privilegios pasaban a ser administradas directamente por los monarcas. Indiscutiblemente esta situación contribuyó a la centralización del poder en la persona real y preparaba el camino para el advenimiento del Estado Nacional.

Para esa época, algunos pensadores medievales comenzaban ya su proclama sobre la teoría de la soberanía popular, Santo Tomás, por ejemplo, aún siendo partidario de la monarquía como forma de estado, consideraba que: "la mejor constitución en una ciudad o en una nación, es aquella en que uno es el depositario del poder y tiene la presidencia sobre todos, de tal suerte que algunos participan en ese poder y, sin embargo sea de todos, en cuanto todos pueden ser elegidos y tomar parte en la elección".

Marsilio de Padua, ilustre filósofo que ocupó la rectoría de la Universidad de París, consideraba que el pueblo debía ser visto no como una multitud reunida sin ningún propósito, sino como el cuerpo entero de ciudadanos, 'la causa eficiente o primera de la ley'. De acuerdo a esta doctrina, el poder del monarca derivaba del poder popular, puesto que aquel 'representaba' la voluntad popular, y actuaba en consiguiente en nombre del 'pueblo', era su portavoz. Según este autor, la unión del pueblo y el rey formaba el estado, la dualidad pueblo-monarca, estaba subordinada a la ley y obligada a preservarla en forma común.(29)

De esa manera, el poder del rey se encontraba limitado por estos deberes hacia el pueblo, las relaciones de poder se entendían como un 'contrato' realizado por el monarca con el pueblo, de ahí la necesidad de que el pueblo participara, a través de 'representantes', en la formación de la voluntad estatal, siempre y cuando se tratara de decisiones que afectaran los derechos de la comunidad, de acuerdo con la fórmula antigua de Justiniano: Quod Omnes





tangit ad omnibus debet comprobari "lo que a todos atañe por todos debe ser aprobado".

Semejante a la creación de casi todas las instituciones de esa época, el fundamento jurídico de la representación fue tomado directamente del derecho romano. Se utilizó la figura del mandato, a través del cual los romanos nombraban procuradores para que los 'representaran', principalmente en procesos judiciales y en algunos negocios mercantiles.

Se considera, que tal vez fue utilizada la institución del mandato porque los juristas feudales establecieron una analogía entre las asambleas feudales y los procesos judiciales, al considerar que los 'representantes' de la burguesía actuarían en cierto sentido, como abogados de los intereses de las comunidades y en contra de las pretensiones reales.

A ese respecto, Bidart Campos comenta que: "para hallar el medio jurídico de imputar al pueblo o a la nación el ejercicio del gobierno por sus supuestos representantes, se echó mano en un primer momento de una figura civilista: el mandato. En la teoría representativa, la nación es una persona titular de la soberanía, que confiere el poder de ejercer en su nombre esa soberanía; relación de mandato que origina una representación de la nación por el parlamento...La ficción es usada por Duguit cuando dice que el parlamento es el mandatario representativo de la nación. La nación confiere mandato, y el parlamento lo ejerce en su nombre". Sin embargo, esta equiparación de la relación política representativa con el mandato ha sido posteriormente combatida, sobre todo por Carré de Malberg y por Hauriou; para quienes no resulta admisible la figura del contrato, y la propia elección de los gobernantes que se titulan representantes es reputada nada más que como un procedimiento de designación.(30)

En este contexto, "la relación entre representante y representado se vincula (en primer lugar) con el problema del llamado mandato imperativo... (dado que) fue común ligar al representante mediante instrucciones precisas que configuraban un mandato imperativo. 'Los cahiers' (cuadernos) eran el pliego de instrucciones precisas que daba el mandante al mandatario para que actuara en su nombre y representación".(31) "Hasta la Revolución francesa era común dar instrucciones a los representantes; en realidad era lo normal. En España, los antiguos procuradores de ciudades y villas con voto en las Cortes Castellanas, eran designados solemnemente por cada Concejo, según fórmulas diversas, pero siempre se acompañaba la designación de unas instrucciones o mandato, que en manera alguna podía eludir, al extremo que hubo ciudades que quemaron en efígie a sus diputados por separarse de ellas, y Segovia fue aún más lejos cuando, en 1520, ahorcó al procurador de la ciudad, Rodrigo de



Tordesillas, por haber hecho traición a los poderes recibidos de sus electores".(32)

Ya numerosos pensadores en los siglos XVII y XVIII manifestaban su oposición al llamado mandato imperativo; Burke afirmaba con sobrada razón que: "...dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado a ciega e implícitamente obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y de su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo orden y tenor de nuestra Constitución".(33)

Ante la Convención Francesa, Condorcet atacó al mandato imperativo con el siguiente pensamiento: "Mandatario del pueblo, yo haré lo que crea más conforme a sus intereses. El me ha enviado para exponer mis ideas, no las tuyas; la independencia absoluta de mis opiniones es el primero de mis deberes hacia él". (34)

En el mismo sentido se manifestaba el autor del Espíritu de las Leyes; para Montesquieu, el pueblo sólo debería de participar en la elección de sus representantes. Afirmaba que existió un gran vacío en la mayoría de las repúblicas antiguas, que consistía en que el pueblo tenía el derecho de adoptar decisiones activas que demandaban alguna ejecución, cuestión para la que era totalmente incapaz. Por lo tanto, no debía participar en el gobierno sino para elegir a sus representantes, lo que sí estaba a su alcance.

Resultaba entonces, inminente la desaparición del firmamento político del mandato imperativo, sin embargo este hecho no era casual y de ningún modo puede considerarse como un fenómeno natural, sino que fue ocasionado en gran medida por los monarcas, como en el caso de Francia, donde se les exigió a los representantes que acudieran sin ningún tipo de mandato imperativo; esto obedeció quizá, en forma principal, a que se evitara que, por falta de decisión, se obstruyera la aprobación de los impuestos propuestos por el rey.

Es quizá por esta situación que los monarcas se opusieron al mandato imperativo y presionaron para que los representantes tuvieran facultades amplias, y así evitar que los representantes de la burguesía se rehusaran a aprobar la ayuda financiera o a demorar el otorgamiento de su consentimiento; los juristas reales sugirieron que los mandatos de los representantes fueran dotados de plenos poderes, con ésta fórmula del derecho romano (plena potestas), los representantes estarían en condiciones de poder realizar cualquier





otra cosa. En la práctica se desvinculaban de sus representados al ser relevados de la obligación de recabar nuevas instrucciones.

Vanossi, en forma por demás certera, afirma que la incidencia de la eliminación del mandato imperativo fue muy grande en los cuerpos representativos, ya que se produjo una transformación fundamental con respecto a los primitivos órganos políticos en que los representantes no estaban asociados a la responsabilidad del poder ni las asambleas eran órganos del poder en el estado. (35)

En el mismo sentido, Sartori con agudeza observa que, al desaparecer el mandato imperativo para la instauración de la representación política, los órganos representativos dejaron de ser órganos externos del estado y devinieron en órganos internos del mismo; así, de "ser parte adversaria del soberano se transformaron en órgano del estado". (36)

El mandato Imperativo fue entonces superado y sustituido por una representación libre, sin restricciones, salvo los límites que la conciencia le dictara a cada uno de los representantes, debido a las razones siguientes:

- > Evitaba el funcionamiento eficaz y eficiente de las asambleas, ya que al tener que recabar instrucciones precisas previamente fijadas, hacía imposible el desarrollo de los debates y la toma de decisiones, pues al producirse posiciones encontradas no había posibilidad de, a través de la concesión y negociación, llegar a fórmulas intermedias que satisficieran a todos los intereses representados;
- > No era posible tomar decisión alguna sobre los asuntos que surgieran de forma imprevista, es decir, los no contemplados en la convocatoria de la asamblea, y; causaba serios problemas en el funcionamiento del gobierno al retrasar con discusiones estériles y cansadas las propuestas del monarca, principalmente las de carácter económico.

De esta manera al actuar el representante con libertad y sin ningún tipo de instrucción, se independizó casi totalmente de sus representados. Ya los asuntos que discutía no eran sólo exclusivos de su ciudad, corporación o estamento, sino que los monarcas que buscaban mayor legitimidad y consenso en la toma de las decisiones estatales, les hicieron conocer de asuntos que incumbían a la nación en su totalidad. Así al dejar de existir la vinculación representante-representado, desaparece el mandato imperativo para dar paso a una nueva institución: la representación política.

La combinación de elementos como fue la 'teoría de la soberanía popular', 'la teoría jurídica medieval', y el ascenso de la burguesía como 'factor real de poder', más la presencia de otros acontecimientos: como la crisis financiera y



las luchas por el poder político entre el monarca, los señores feudales y el papado dieron como resultado la 'creación' de la representación política.

Así, frente al absolutismo cuya fundamentación teórica se basó en la doctrina del derecho divino, se opuso la idea de la soberanía popular. Porque, como explicaba Saint Simón en su 'Systeme industriel', la expresión soberanía por la voluntad del pueblo" no tuvo otro sentido que oponerse a la expresión "soberanía por la gracia de Dios".

No obstante, la burguesía tuvo la necesidad de proclamar contra el absolutismo que todo poder viene del pueblo, pero había que prevenir que ello no derivase en una pretensión del pueblo a ejercer por sí mismo el poder. Advertido el peligro, se buscó un adecuado correctivo. El correctivo fue precisamente, con base en la teoría de la representación, la institución parlamentaria.

Su antecedente primario: los republicanos ingleses. Los primeros que vincularon la noción abstracta de la soberanía del pueblo a una institución concreta que, en su origen, no tenía con ella ninguna relación. Los republicanos ingleses hicieron del parlamento la expresión de la soberanía del pueblo, en 1656 Henry Vane exponía los principios del republicanismo y, en definitiva, del nuevo sistema ideológico burgués: soberanía del pueblo, fuente única de todo poder, y parlamento, único representante del pueblo. Conocida a partir de Emmanuel Sieyès durante la revolución francesa, la teoría clásica de la representación es la más aceptada por los estados nacionales contemporáneos, con ella se formula el dogma de la soberanía nacional, sirviendo la teoría y la técnica de la representación como el instrumento adecuado para darle vigencia y protagonismo político. Se eludía ya la Democracia Directa, pero el pueblo continuaba muy cerca. Por ello, la Constitución de 1791 hizo radicar la soberanía en la "nación", entendida como totalidad, como realidad distinta de los individuos. De aquí derivaban dos consecuencias importantes: de una parte los ciudadanos no tienen por sí mismos ningún derecho a la representación, sino en cuanto son miembros de la nación, es decir, se abría la posibilidad a la limitación del sufragio; de otra, los representantes lo eran de la nación, con lo que se eludía el mandato imperativo.

3.2.2. TEORÍA DEL ORGANISMO.

A partir de la Revolución francesa se han dibujado dos líneas críticas que se han prolongado incluso hasta nuestros días; la primera de ellas es la que se basa en la idea de la ficción jurídica. La representación y el Parlamento son una ficción jurídica. El elegido no representa a los electores, que no transmiten poder alguno, ni el parlamento representa a entidad colectiva alguna que tenga una voluntad preexistente y, por consiguiente, representable por la asamblea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Como es conocido, el argumento fue utilizado después por la dogmática alemana para, a partir de la elaboración de la concepción de la personalidad jurídica del Estado, sustituir la teoría de la representación por la del órgano, con la finalidad política clara de potenciar el principio monárquico frente al representativo, siguiendo esa característica general de la cultura jurídica y política alemana de reducir los principios de la Revolución francesa a una virtualidad distinta de la original. La elección no hace sino designar un órgano del Estado, lo que tenía como consecuencia inmediata la ruptura de toda relación electores-elegidos con posterioridad a la elección. La idea será recogida por Kelsen, que niega también la naturaleza jurídica de la representación, señalando, no obstante, que tal "ficción" ha permitido "legalizar el parlamentarismo bajo el aspecto de soberanía del pueblo y mantener el movimiento político realizado bajo la presión de la idea democrática en niveles sensatos".(37)

La teoría del Órgano planteada por Otto Von Gierke en 1893, parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste su voluntad.

La concepción del órgano fue reforzada con la aplicación del Principio de Imputación expuesto por Hans Kelsen, el cual explica que, por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él. En esta medida, la actuación del funcionario público sólo es considerada como expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano. "La persona jurídica se convierte así en un punto de imputación. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total". (38)

Santamaría Pastor nos dice que "Órgano administrativo es un concepto aplicable a todas las unidades funcionales creadas por el Derecho en que se estructuran internamente las entidades públicas. Órgano es, pues, un centro *di funzioni* establecido a efectos de división del trabajo, que forma parte de una persona jurídica, considerado como un centro de imputación o centro *di rapporti*. Un centro funcional unificado, de estructura interna compleja, cuya actividad se imputa a la persona jurídica en que se integra...".(39)





Al respecto, García Oviedo y Martínez Useros consideran que "...adoptando una actitud analítica se puede observar que, para formar la noción del órgano, precisa la concurrencia de:

- 1º. Un oficio o fracción de la actividad del Estado.
- 2º. Un hombre o conjunto de hombres que producen respecto de aquél, actos de volición y actuaciones.
- 3º. Una imputación jurídica en virtud de la cual dichos hombres han sido encargados de realizar funciones inherentes al oficio de que se trate. Y por cuanto realmente todos estos elementos constituyen el órgano, es lógico que no pueda formularse su concepto jurídico con exclusión de uno siquiera de los mismos, sino que deba estimarse en la totalidad de su integración".(40)

Por su parte Sayagués Laso afirma que "El órgano, por lo mismo que es un concepto jurídico, igual que la noción de persona, no tiene una existencia visible; su realización es puramente jurídica. Vemos la o las personas titulares del órgano, la sede de éste, los medios materiales de que dispone; pero no al órgano en sí mismo, que es una abstracción".(41)

De acuerdo con lo anterior, podemos decir con Cuesta que: "En conclusión, el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella: sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, mas los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone".(42)

A ese primer supuesto de la democracia como forma de gobierno, y que es el autogobierno del pueblo, viene a incorporarse la idea representativa, que absorbe toda la teoría contemporánea de la democracia. La aparición de la representación política moderna a partir de su fase medieval fue un proceso gradual que se aprecia en forma clara en la historia política de Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVIII. Ahí, el filósofo inglés John Stuart Mill, en su libro "El Gobierno Representativo", que sigue la línea de Montesquieu, Constant y Tocqueville, expresa la necesidad de garantizar a las minorías cultas o instruidas, su intervención para orientar y determinar el curso de las acciones políticas.

Aún cuando la representación política fue negada por Rousseau, quien para apoyar su tesis manifestaba: "El soberano puede decir: 'Quiero actualmente lo que quiere tal o cual hombre'; pero no puede decir: 'Lo que este hombre quiera mañana, yo lo querré también', pues sería absurdo que la voluntad se encadenara para el futuro. Así, si el pueblo promete simplemente obedecer, se disuelve por este acto, pierde su calidad de pueblo; en el momento en que existe un amo ya no hay un soberano".(43)



La forma de gobierno democrático, explica Dabin, más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable, es la democracia indirecta, llamada también representativa. "La democracia es llamada representativa -aclara el autor citado- en el sentido estricto de que el pueblo mismo gobierna o se considera que gobierna, pero por medio de representantes agrupados en instituciones y que él elegirá según las conveniencias, en el cuadro de la ley del estado..."(44)

De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, "la representación política es una figura que implica una conditio sine qua non de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de la elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución".(45)

El jurista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, hace referencia al sustento de la representación política cuando afirma que: "...por el principio de la representación, se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece así -a la vez- como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese Estado de Derecho (utilizando la expresión en sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo. De esta forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático".(46)

En forma similar se expresaría Lanz Duret, retomando algunos conceptos vertidos con anterioridad por Carré de Malberg, cuando establece que "...el término régimen representativo designa de una manera ya hoy de tradición, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición, sea al régimen de despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, sea al régimen de gobierno directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos... El régimen representativo implica, pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado. El régimen implica además cierta solidaridad o armonía entre elegidos y electores; a los elegidos se les nombra sólo por un tiempo limitado, y están obligados a volver, en intervalos bastante cortos, ante sus electores para



hacerse reelegir, lo que, naturalmente, sólo conseguirán si se han mantenido, durante ese tiempo, de acuerdo con sus electores. Finalmente, el régimen representativo implica que las asambleas elegidas tendrán una poderosa influencia en la dirección de los asuntos del país. No sólo hacen las leyes, de las que depende, entre otras cosas, la acción administrativa, sino que también tienen la votación del impuesto, lo que coloca a la autoridad gubernamental bajo su dependencia, y además se hallan directamente asociadas a los actos de gobierno más importantes, no pudiendo hacerse éstos sino mediante su autorización".(47)

En ese sentido dice Jellineck: "la representación importa la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona. La entidad 'pueblo' (y en la doctrina francesa la persona moral 'nación') son representadas por otra entidad o cuerpo representativo, cuyos actos de gobierno se imputan política y jurídicamente al pueblo o a la nación, que ficticiamente se consideran como gobernándose a sí mismos..."(48)

El gobierno representativo resultaría entonces, en su argumentación teórica inicial, "la mejor fórmula posible de gobierno, entre otras cosas porque su funcionamiento exige a los ciudadanos una actividad muy apropiada para aumentar, a la vez, el deseo y la capacidad de hacerlo funcionar cada vez más eficazmente. Una de sus grandes virtudes es que pone el poder en manos de aquellos cuyas necesidades sólo se consideraran aseguradas cuando pueden ser expresadas y cuyos derechos e intereses sólo estarán asegurados cuando puedan defenderlos".(49) Al decir esto, Stuart Mill formuló sin duda una parte muy importante de la argumentación a favor de la democracia liberal, tal y como lo sería en el mundo contemporáneo.

Ciertamente porque, como afirma Felipe Tena Ramírez: "... si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno".(50)

Aparece entonces la idea de que en un régimen democrático deben estar representadas todas las ideologías y grupos que las propugnan. Aunque la literatura en torno al tema, indica la existencia de un amplio desacuerdo, ya que cualquiera de las condiciones siguientes aparece como suficiente o necesaria:

- El pueblo elige, libre y periódicamente, un cuerpo de representantes: teoría electoral de la representación.
- Los gobernantes son responsables y han de rendir cuentas ante los gobernados: teoría de la responsabilidad.





- Los gobernantes son agentes o delegados que llevan a cabo las instrucciones que reciben de sus electores: teoría de la representación como mandato.
- El pueblo comparte lo mismo que el Estado: teoría del *Idem sentire*, o de la sintonía de la representación.
- El pueblo da su consentimiento a las decisiones de sus gobernantes: teoría de la representación como consentimiento.
- El pueblo comparte en alguna forma significativa, la elaboración de las decisiones políticas más importantes: teoría de la representación como participación.
- Los gobernantes son una muestra representativa de los gobernados: teoría de la representación basada en la semejanza.(51)

De esa forma, "el concepto de representación se diversifica y amplía en la medida que se garantiza la pluralidad de los representantes que se presentan como candidatos al encargo público para representar a sus votantes en el distrito respectivo, la representación constituye entonces una figura jurídica donde la voluntad del pueblo se expresa a través del número de representantes que previamente ha fijado la ley..."(52)

Así, según el maestro Ignacio Burgoa, "...la elección... confiere al elegido o a los elegidos la investidura inherente al órgano del Estado de que se trate, es decir, los convierte en titulares individuales o colectivos de dicho órgano, capacitándolos para desempeñar las funciones públicas que a éste competen. Se dice que desde este momento el titular o los titulares colegiados, según sucede respectivamente en el caso del ejecutivo unipersonal y en el de los cuerpos o asambleas legislativas, ejercen las funciones correspondientes al cargo o a los cargos para el que o los que fueron electos, en representación del pueblo, que es el supuesto de las democracias representativas o "democracias gobernadas" como las llama Burdeau".(53)

En efecto, el ejercicio del poder público parte de los fundamentos que expresamente señala la Constitución Política, que determinan el alcance y contenido del poder estatal, y en el caso de nuestro estudio, del poder municipal, a diferencia de la representación y el mandato en materia de derecho privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato respectivo.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública. Están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.





Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal.

De la misma manera ocurre para el Municipio; sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que exprese la voluntad colectiva, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo. "La realización de los fines del Estado - y en el caso de nuestro estudio, del Municipio- no se concibe sin la actividad física de las personas..." (54)

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirían una estructura inanimada e inexpressiva, y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado.

Si analizamos por un lado, el contenido del artículo 40 de nuestra Constitución General de la República que declara que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, pero unidos en una Federación, por el otro el artículo 115 de la propia Constitución, que establece al Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Entendemos entonces que de manera general se prescribe que los Estados de la Federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, **representativo** y popular. Constatamos de igual forma que el artículo 115 se apega a los principios del mencionado artículo 40, a efecto de evitar contradicciones entre el régimen político de la federación y el de las Entidades Federativas que integran el pacto federal.

Con base en ello, podemos decir con la maestra Teresita Rendón Huerta que "...el Municipio debe, en su esfera local, reeditar la imagen de la república representativa. República, etimológicamente proviene de *res publicae*, cosa pública, gobierno del común. Todo debe darse en él para insertarse, armónicamente, con afinidad, en la provincia y en la nación según la pauta esencial de la Constitución. No sería lógico, por lo demás admitir que se organicen dentro de un sistema gubernativo opuesto a la órbita de la cual están obligados a desenvolver sus actividades jurídicas". (55)



Los municipios entonces, por ser "... partes de un todo orgánico... deben reproducir en escala con ajuste a su jurisdicción, la república representativa, de suerte que esas parcialidades se integren, en sustancia con el todo y lo exterioricen en sus virtualidades trascendentes".(56)

3.3.- EL SUFRAGIO MUNICIPAL.

Pero, "... si es de la esencia de la democracia indirecta que el pueblo se gobierne por intermedio de sus representantes, no cabe duda que únicamente es posible la operación de esta forma gubernativa a través de gobernantes elegidos por el pueblo, directa o indirectamente, por medio del sufragio".(57)

La palabra sufragio tiene su antecedente latino en la raíz Sufragium, cuyo significado comprende: ayuda, socorro, aprobación, sanción. En el estado antiguo de Grecia y Roma, el sufragio era considerado un atributo personal de los ciudadanos, por medio del cual podían participar activamente en los negocios públicos. En la edad media, era un privilegio personal, ya de estamento o de clase. Dentro de la dogmática revolucionaria francesa de 1789, el sufragio vuelve a ser un atributo del ciudadano, para entonces vinculado con la teoría de la soberanía del pueblo.

Aunque, en esa vinculación con la soberanía del pueblo, "... lo que la democracia, tanto en su teoría como en sus aplicaciones prácticas, designa con el nombre de pueblo no es nunca el pueblo real, el pueblo en el sentido físico de la palabra, constituido por todos los individuos que componen actualmente el grupo; es un concepto de pueblo, es decir, una sistematización abstracta de ciertos elementos tomados del pueblo real y a partir de los cuales se elabora la noción de pueblo. Poco importa que, según algunos de estos conceptos, la noción esté tan próxima de la realidad que ésta casi la cubra; poco importa que el concepto englobe un número tal de individuos, que tienda a confundirse con la verdadera suma de los miembros del grupo. Siempre quedará la idea de que el pueblo, como pieza del sistema político democrático, no es la entidad sociológica que responde a este nombre, sino un ser abstracto, creado tal vez con los caracteres del otro, pero sin embargo fundamentalmente distinto de él".(58)

En dicho contexto, el pueblo es, como advierte el Maestro Ignacio Burgoa, "... un grupo dentro de la nación o 'pueblo sociológico' y que comúnmente se designa con el nombre de 'ciudadanía".(59)

Clertamente, aún cuando "...el 'ciudadano' in abstracto es el nacional... jurídica y políticamente no todo 'nacional' es ciudadano. Entre ambos conceptos hay una relación lógica de género a especie, pues aunque todo ciudadano es nacional, la proposición inversa no es valedera. La nacionalidad es, por ende, el





presupuesto de la ciudadanía, de la cual quedan excluidos obviamente los grupos integrantes de la población que no sean nacionales".(60)

Para algunos, al sufragio se le reconoce "... como función del Estado y organizador del poder mismo, así como también es una de las características de los regímenes constitucionales modernos".(61)

Para otros, el sufragio constituye: "El derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomarse por medio de las elecciones"(62)

Aunque también, dentro de la doctrina, se suele discutir si el sufragio importa un derecho, un deber o una función. En el campo de esta discusión, el sufragio-derecho significa asignar a los hombres, individualmente, el derecho electoral; y para ello, algunos expresan que tal derecho es un derecho natural del individuo, no faltando quienes entienden que la soberanía del pueblo se divide o comparte entre todos sus miembros, confiriendo esa facultad a título personal a cada uno de éstos; otros, en cambio, aceptando la categoría del sufragio como derecho individual, niegan que se trate de un derecho natural, y lo consideran como mero derecho positivo, o sea, "dado" u otorgado por la Constitución o la ley. La capacidad electoral de los ciudadanos, sostiene Carré de Malberg, no puede provenir de un derecho individual, inherente a su cualidad de miembros de la nación y anterior a la legislación positiva.(63) El sufragio-deber es la concepción de quienes estiman que todo elector que ha entrado en las condiciones de tal por la constitución y la ley tiene obligación de emitir su voto para la formación de los poderes. Otros, en fin, reputan al sufragio como una función; el sufragio es una función, porque es el ejercicio de una actividad: la de expresión de su voluntad; y función pública, de carácter público, porque se dirige a un fin de la misma índole.

Sin embargo, "... oponer forzosamente derecho a deber y función -dice agudamente Legón- como términos antitéticos, importa desconocer la esencia de uno y otro... puede haber un derecho a cumplir con su deber, y un derecho a desempeñar una función".(64)

Dentro de esta polémica, Joaquín V. González, atribuye al acto del sufragio las tres cualidades. El sufragio es un derecho -positivo y no natural-, es un deber y es una función. Pero debemos aclarar que no es una función "del estado" sino de los ciudadanos. "La función consiste en un poder conferido a un individuo, investido de la cualidad de ciudadano, para ejercer determinada función pública llamada sufragio", dice Duguít(65). Si se quiere, puede aceptarse la calificación de función constitucional -empleada por Carré de Malberg- en cuanto dimana de la constitución; o de función política, porque implica una actividad del mismo tipo dentro del estado; y aún pública porque se





vincula con los intereses generales del estado, o, como enseña Jiménez de Aréchaga, porque por su ejercicio se realiza una operación de integración del gobierno.(66)

En su libro "Democracia, Representación y Participación", Luis G. Sachica resume esos requisitos al señalar que: "El sufragio, sea concebido como derecho individual o como función política, requiere de un mínimo de garantías, y que no existe ahí donde no se reúnan estas circunstancias:

- A. Libertad de conciencia, opinión y expresión de opiniones, que es el marco general de estas garantías, por ser el supuesto de las demás, y generar el clima propicio para el pluralismo ideológico y la consecuencial competencia.
- B. Acceso a la información sobre las cuestiones públicas, de modo que el ciudadano común y el pueblo, en su acepción más amplia sepan qué se va a definir en las elecciones, qué propuestas se plantean, quiénes las sustentan y cuáles serán sus promotores y ejecutores.
- C. Derecho de reunión, pública y privada, sin restricciones para manifestar simpatías, preferencias, propuestas, a fin de orientar, canalizar opiniones.
- D. Un ordenamiento legal efectivo que sancione con drasticidad los delitos contra el sufragio".(67)

Importante resulta considerar que en el lenguaje cotidiano sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes, aún cuando conforme a la doctrina, no necesariamente significan lo mismo: "El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del sufragio. En tal sentido tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia".(68)

Por su parte, Francisco Valenzuela, en su libro de "Derecho electoral" subraya:

- a) "El voto es una determinación de la voluntad, que comprende otras especies que el sufragio político.
- b) Constituye una forma de expresión de voluntad, con relación al sufragio político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno.
- c) El voto constituye el hecho de su ejercicio.
- d) El voto es de naturaleza sociológica-política y el sufragio tiene una naturaleza jurídico-política.
- e) El sufragio es todo un proceso jurídico-político electoral y queda garantizado por la existencia de un padrón, credencial de elector, participación ciudadana y partidista en la vigilancia del proceso electoral, con la facultad para interponer recursos..."(69)





Existe tal sinonimia entre sufragio y voto - dice Rafael Bielsa-, "... que el ciudadano puede sufragar en el sistema de voto secreto y se cumple así la ley, aunque el voto se anule, o vote en blanco; es decir, que ha sufragado, pero en realidad no ha votado. Porque el voto político o jurídico es manifestación concreta de la voluntad. Por otra parte, puede asegurarse la libertad del sufragio, y no la verdad o sinceridad del voto".(70)

Así, el voto ocupa un puesto muy importante en los Estados Democráticos en nuestros días, es el acto jurídico mediante el cual se expresan las preferencias políticas de los ciudadanos y permite designar a quienes ocuparan cargos públicos de elección popular.

Aunque para la vigencia de un sistema representativo se requiere crear los medios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país, ciertos es que resultaría incompleta la definición de sufragio como la manifestación de la voluntad de los ciudadanos por la que se designan a las autoridades, puesto que también expresan los ciudadanos su voluntad política para fines distintos de la designación; por ejemplo en todos los supuestos de las llamadas formas de democracia semidirecta, esto es, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato, etc..

De esta manera el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. Y sólo se tiene derecho al sufragio cuando los ciudadanos satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo de instituciones públicas y privadas. La diferencia se puede deducir ya que los derechos políticos, dentro de los cuales se coloca al derecho de sufragio, son establecidos en atención a los intereses del Estado, y los privados en atención a los de particulares. El elector que ejercita el sufragio, cumple con el acto cuyas consecuencias alcanzan a los demás individuos y a él mismo, pero interesan más a la sociedad que a su propia persona.

En una democracia, todo gobernado (salvados los requisitos de nacionalidad, ciudadanía y capacidad del ejercicio) tiene capacidad para convertirse en un momento dado en gobernante. Concretar esta capacidad al transcurso de un término preestablecido, configura el llamado régimen republicano de gobierno. La existencia de la república supone en esencia la transitoriedad en el ejercicio del poder y en consecuencia la sustitución periódica de los gobernantes por los gobernados, mediante el voto universal otorgado y su libre emisión.

En la actualidad y de acuerdo a lo prevenido por los artículos 35 fracción I y 36 fracción II de la Constitución General de la República de nuestro país,



establecen el voto como una prerrogativa y como una obligación respectivamente, de los ciudadanos mexicanos. "En nuestro sistema los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son fundamentalmente: el derecho a votar; el derecho a ser elegido para ocupar un puesto de representación popular; el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país; y el derecho de petición..."(71)

En México, de acuerdo a nuestro orden normativo, la elección debe hacerse por medio del voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. En 1917 la constitución creada estableció la elección directa, tanto para los integrantes del Congreso, como para el Ejecutivo. La Ley Electoral del mismo año (1917) mantuvo el voto semisecreto, a pesar de lo dispuesto por la Carta Fundamental, pero al año siguiente, la Ley para la Elección de los Poderes Federales, instituyó el voto secreto, desde entonces las Leyes Electorales de nuestro país, han dispuesto que el voto sea secreto y directo. En 1953 al reconocer el derecho de la mujer a sufragar, se estableció en la legislación electoral la universalidad del voto. Posteriormente en 1977 con aquella famosa reforma política, se agregó al voto una nueva característica, la de ser libre. Y el COFIPE en 1990 le adicionó dos características; la de ser personal e intransferible.

El sufragio funciona en el estado contemporáneo, íntimamente vinculado al régimen de partidos. Nuestra Constitución Federal contempla en su artículo 41 fracción I que: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales". "Este precepto consagra el derecho de los partidos políticos a tener participación en la elección de los ayuntamientos... su fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre secreto y directo".(72)

De acuerdo con este artículo "Los partidos políticos son considerados como formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y que coadyuva a constituir la representación nacional, la ley consagra a los Partidos políticos como los grupos políticos por antonomasia, el Estado reconoce así abiertamente, que los partidos son imprescindibles en la sociedad mexicana contemporánea".(73)

Paulatinamente se ha ido modificando la norma jurídica, creando características del sufragio para buscar su efectividad. El sufragio efectivo, es decir, el respeto al voto, es realmente una fuente legítima e importantísima de la democracia, aunque no la única.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Por lo tanto, "Si el municipio constituye el ámbito de la democracia más cercano al ciudadano, todas sus autoridades... deben ser elegidos directamente por sufragio popular..." Puesto que "el sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos. (74)

3.4.- EL AYUNTAMIENTO.- ÓRGANO MUNICIPAL DE GOBIERNO.

Según Hauriou, la única teoría aceptable es la llamada orgánica, "... alemana en su origen, necesita el complemento y el correctivo de la idea francesa de la representación, de suerte que los órganos sean concebidos simultáneamente como representantes, y denominados, por último, órganos representativos".(75)

"El individuo que ejerce la función de órgano, escribe Villegas Basavilbaso, es el instrumento de que se vale el ser colectivo para manifestar al exterior los poderes que sólo a él pertenecen, vale decir que la persona física investida de la calidad de órgano no es un sujeto poseedor de poderes: los poderes son del ente colectivo".(76)

En nuestro sistema constitucional, el ayuntamiento es considerado el órgano municipal de gobierno.

3.4.1.- CONCEPTO.

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar. Así, un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo.

El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no admite más control y autoridad que la de aquél.

Se le ha definido como la "... corporación que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio".(77)

Apunta Escriche: "El Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, concejo, municipalidad y cuerpo municipal".(78)





El ayuntamiento puede conceptuarse como el órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, deliberante que asume la representación del Municipio. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana a la comunidad.

Como institución del derecho mexicano, el ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Actualmente, el artículo 115 de nuestra Constitución Federal establece que:

1.- 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 aquel y el gobierno del Estado".

Quintana Roldán le define como: "El órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado".(79)

En síntesis, la función del ayuntamiento es primordialmente de representación de la vida local, de gobierno y decisión, de administración y de reglamentación. ¿Cómo se integra este órgano de gobierno?

3.4.2.- INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra generalmente por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo: **Un presidente**, que toma el nombre de presidente municipal y asume principalmente el papel de ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento, además de presidir al cuerpo colegiado; **Regidores**, de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, la figura del **Síndico o Síndicos** de mayoría relativa y de representación proporcional que tiene como función representar los intereses de la municipalidad, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas o leyes municipales locales.

Aunque en número, los integrantes de un ayuntamiento suelen variar notablemente de una a otra de las entidades federativas de nuestro país, e





incluso en los propios ayuntamientos de cada entidad federativa, regularmente cuentan con esta clasificación.

A) EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

En forma general las leyes municipales de las entidades federativas precisan a este funcionario como "órgano ejecutor" de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la "función ejecutiva" de las decisiones del ayuntamiento.

El presidente municipal es el representante político por excelencia del municipio, el jefe de la administración pública y como tal, ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, es además quien preside las sesiones del cabildo, por lo que sus atribuciones se clasifican en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe de la administración pública municipal, siendo esta área donde tiene mayor número de atribuciones, en forma principal las siguientes.

- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- Promulgar y publicar en la gaceta municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás Ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o, delegando dicha función.
- Elaborar los proyectos, programas y presupuestos de trabajo, que deberán presentarse al ayuntamiento para su discusión y aprobación en su caso;
- En general, ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.

Sobre el Presidente Municipal recaen en buena medida las principales responsabilidades de la administración municipal. Además en la conducción política de la institución municipal su papel directivo habrá de ser fundamental



en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

Por otra parte, las relaciones del Municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación, así como con los diversos organismos públicos y privados, las encabeza el Presidente Municipal, lo que acentúa la importancia de su cargo.

B) EL SINDICO.

Etimológicamente el término "sindico" se deriva de los vocablos griegos: *sin*, que significa con, y, *dixé* que se traduce como justicia. Por ende, sindico es aquel que procura la justicia.

En efecto, la figura del sindico municipal se origina en el defensor de civitatis del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

La función del sindico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la del procurador; en este ámbito, establece Moisés Ochoa Campos, que "El Procurador del Cabildo era lo que en Roma el defensor civitatis y en España el representante o personero del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias, mucho más: el defensor de los derechos ciudadanos contra todos: de los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo; en materia de privilegios, regalías, que los municipios imaginaban administrar; de puntos de honra, de intereses temporales; cuanto atañera al pro común. Por orden del Cabildo o sin esperarla".(80). Con el tiempo este oficio se transformo en el sindico.

En la actualidad, la figura del sindico municipal puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe el sistema de sindico único, independiente de la importancia o densidad demográfica de sus municipios. En otros existe pluralidad de dos o más sindicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros Estados más, contemplan una forma mixta, esto es, algunos de sus municipios menos poblados cuentan con un solo sindico y los más poblados con varios.

El Estado de México es, a la fecha, la única entidad federativa que reglamenta la figura del sindico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los ayuntamientos de municipios con más de un millón de habitantes.

El sindico o sindicos forman parte del ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de cabildo. Entre otras funciones:



- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.
- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previos los comprobantes respectivos.
- Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa (órgano de fiscalización de la entidad).
- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.
- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el registro público de la propiedad.
- Practicar a falta del agente del ministerio público, las primeras diligencias de averiguación previa, que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al agente del ministerio público correspondiente a la localidad dentro del término de 24 horas.
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

C) REGIDORES

El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones las siguientes:

- Asistir a las sesiones de Cabildo contando con voz y voto en ellas;
- Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados;
- Vigilar y atender los ramos de la administración municipal que les sea encomendada por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley;
- Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus cometidos.

A manera de ejemplo, citamos lo contenido en el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual establece que los



ayuntamientos de los municipios de esta entidad federativa se integrarán de la siguiente forma:

- I. 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 que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;
- II. 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, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil; y menos de 500 mil habitantes;
- III. 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 mil y menos de un millón de habitantes; y
- IV. 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 más de un millón de habitantes.

INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTO Ley Orgánica Municipal del Estado de México					
Mas de 1 millón de habitantes.	1	2	11	1	8
Hasta 1 millón de habitantes.	1	2	9	1	7
Hasta medio millón de habitantes.	1	1	7		6
Hasta 150,000 habitantes	1	1	6		4
	PRESIDENTE MUNICIPAL	SINDICOS	REGIDORES	SINDICOS	REGIDORES
	MAYORIA RELATIVA			REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	

3.4.3.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO. (COMO ÓRGANO COLEGIADO).

El ayuntamiento como órgano colegiado tiene una multiplicidad de funciones y competencias, entre esas se encuentran las siguientes:

1.- Competencias y funciones políticas:

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.



- Velar porque se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución General de la República y los de la propia del Estado.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar al Secretario, al Tesorero y demás funcionarios de la administración municipal.
- Nombrar a los Delegados o Agentes municipales, o, en su caso, convocar a su elección cuando la ley establezca dicho procedimiento.
- Convocar a la elección de los integrantes de las juntas de vecinos y de los demás cuerpos de colaboración ciudadana en el Municipio.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer los cambios a la división territorial del municipio.
- Intervenir, en los términos que las leyes establezcan en el procedimiento de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública para la municipalidad.
- Auxillar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo especifiquen, como: asentamientos humanos; protección al ambiente y ecología; armas de fuego; caza y pesca; servicio militar; asuntos religiosos y culto público; etc.
- Presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Presidente Municipal y el Síndico, las controversias constitucionales que en los términos del Artículo 105 de la Carta Magna se requieran para hacer valer la autonomía municipal.
- Rendir a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, informe de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales.
- En general, actuar como órgano colegiado titular del gobierno del Municipio, en todos aquellos asuntos en que la ley le otorgue competencia.

2.- Competencias y funciones legislativas y reglamentarias:

- Iniciar leyes y decretos ante la Legislatura de los Estados.
- Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la Constitución local, cuando así lo señale dicho ordenamiento.
- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

3.- Competencias y funciones administrativas:

- Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.





- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice, siguiendo los procedimientos que establezcan los ordenamientos aplicables.
- Municipalizar los servicios a cargo de los particulares, de acuerdo a los requerimientos sociales de la localidad y con apego a las leyes de la materia.
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales, con la autorización de la Legislatura del Estado.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de éstos, solicitando las autorizaciones de la Legislatura del Estado cuando las leyes lo señalen.
- Formular las estadísticas municipales.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del Presidente Municipal o algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del cabildo.
- Intervenir en los procesos de privatización de empresas paramunicipales, siguiendo los lineamientos de las leyes de la materia.

En general ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia y oportunidad en la administración municipal.

4.- Competencias y funciones financieras y fiscales:

- Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de Ingresos y remitirlos a la Legislatura del Estado.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
- Administrar su patrimonio y su hacienda en los términos que fijen las leyes.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto autorizado.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen en su favor.
- Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.
- Rendir anualmente, o dentro de los plazos que señalen los ordenamientos aplicables, la cuenta pública de los gastos de su gestión ante la Legislatura del Estado.
- En general ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.





5.- Competencias y facultades de policía:

- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia que así lo requieran.
- Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- Amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal. (Multas, clausuras temporales, clausuras definitivas, etc.)
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.
- En general, dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad.

3.4.4.- FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO (Cabildo y Comisiones).

El ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre asuntos colectivos, y encarga al presidente municipal la ejecución de los mismos. El cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

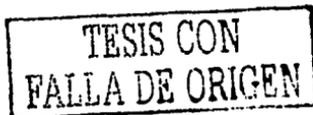
CABILDO.- Las sesiones de cabildo son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el ayuntamiento plantea las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

Tipos de Sesiones:

- A. **Ordinaria:** Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal.
- B. **Extraordinaria:** Es aquella que se convoca y realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
- C. **Solemne:** Se realiza al instalarse el ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

En el caso del Estado de México, La Ley Orgánica Municipal señala a este respecto:

ARTÍCULO 28.- Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho día o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán





declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estén sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO.- Las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales, mismas que son encabezadas por regidores o síndicos. Tienen por finalidad el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnarán alas dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Las comisiones las determina el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

La Ley Orgánica del Estado de México, en su art. 69, señala como comisiones permanentes:

- > De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- > De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- > De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;
- > De agua, drenaje y alcantarillado;
- > De mercados, centrales de abasto y rastros;
- > De alumbrado público;
- > De obras públicas y desarrollo urbano;
- > De fomento agropecuario y forestal;
- > De parques, jardines y panteones;
- > De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- > De turismo;





- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población;
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del municipio.

Constituyen comisiones transitorias, aquellas que se constituyan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

3.5.- LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

Además de los funcionarios que por elección popular integran el ayuntamiento, en cada municipio, para ejecutar las disposiciones del ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, el presidente municipal cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las que varían de acuerdo al tamaño y necesidades del municipio.

De manera general, "... los municipios en México se han clasificado en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios que prestan, presupuesto de ingresos y egresos, y las características de su desarrollo urbano".(81) Con base en esto, las estructuras administrativas municipales resultan heterogéneas, de acuerdo con las características del municipio, es decir, "... no existen en México administraciones municipales idénticas, ni siquiera en un mismo estado de la república, todos presentan algún rasgo de diferencia ya sea por la denominación o las funciones que desempeñan las dependencias, así como en algunos casos se organiza en direcciones, o en departamentos, o en unidades o en coordinaciones, a excepción del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, que son órganos indispensables y típicos de cualquier ayuntamiento sin importar el tamaño o características del municipio; el resto de los servidores públicos municipales recibe denominación distinta...".(82) "Luego entonces, la presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal y la comandancia de policía son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de cualquier tipo de municipio..".(83)

LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO.- es un órgano de la administración pública municipal, con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El secretario del ayuntamiento es la persona física, el titular de la secretaría.



Según menciona el doctor Reynaldo Robles, el secretario del ayuntamiento tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del ayuntamiento y otra como auxiliar del presidente municipal.

Como auxiliar del ayuntamiento, tiene las siguientes atribuciones:

- I. La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- II. Es el medio para convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- III. Debe estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- IV. Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.
- V. Expedir las copias certificadas de las actas de cabildo.
- VI. Tiene a su cargo el archivo del ayuntamiento.

Como auxiliar del presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al presidente de los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- II. Suscribir los documentos oficiales.
- III. Dar cuenta al presidente de los detenidos que haya cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.
- IV. Tener una colección ordenada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración pública.
- V. Formular el inventario de los bienes muebles o inmuebles, propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.(84)

LA TESORERÍA MUNICIPAL.

Es un órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales responsables de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. El titular es denominado tesorero municipal.

Sus atribuciones son esencialmente:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- ii. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.
- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.





- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios.
- V. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal.
- VI. Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer la atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia.
- VII. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal.
- VIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes.
- IX. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.
- X. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento.

Además, en todo municipio, sin importar el tamaño o características, debe contar con un cuerpo de seguridad pública; la denominación del titular si depende del tipo de municipio, ya sea comandante o director de seguridad pública así como la organización de éste, su función primordial es la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, para que se cumplan los fines que tiene a cargo el ayuntamiento tales como:

- Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas.
- Garantizar la moralidad y orden público.

El jefe inmediato del cuerpo de seguridad pública municipal, será siempre el presidente municipal. Y en aquellos municipios donde resida habitual o transitoriamente el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, éstos tendrán el mando de la fuerza pública, según lo dispone la fracción VII del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

El esquema de organización administrativa municipal, se adopta según las propias necesidades que presenta la comunidad y que deba atender el ayuntamiento; por tanto en municipios de mayor desarrollo por sus actividades económicas, por los servicios públicos existentes, por el equipamiento urbano o bien por ser asiento de los poderes de un estado, es decir, por ser un municipio de características urbanas o metropolitanas, la administración municipal puede llegar a ser centralizada o descentralizada, según lo dispongan las leyes estatales.

Regularmente las áreas de responsabilidad del Gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia en los municipios urbanos y metropolitanos como unidades centralizadas al gobierno municipal son:

- Dirección Jurídica y Consultiva.- Tiene como propósito apoyar al municipio en todos aquellos actos de orden legal, defendiendo sus intereses, asesorando y apoyando jurídicamente al ayuntamiento y a las demás





direcciones que soliciten sus servicios; interviniendo de igual forma en la elaboración del proyecto del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, en los nuevos reglamentos y disposiciones de carácter general.

- Dirección de Desarrollo Urbano.- Tiene dentro de sus atribuciones la planeación, regulación y control del crecimiento urbano y suburbano del municipio; participa en forma concurrente y coordinada con el gobierno estatal en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos, los de centros de población estratégicos de su territorio y los parciales, así como en su modificación y evaluación.
- Dirección de Obras Públicas.- Es la encargada de planear, organizar, dirigir y controlar, bajo el marco de las normas jurídicas vigentes y de los planes de desarrollo urbano correspondientes, todas aquellas obras que sean de beneficio social en las comunidades del municipio, coordinando los proyectos de obras, así como intervenir en la autorización de construcciones de las mismas, para la prestación de un servicio público.
- Dirección de Servicios Públicos.- Esta encargada de proporcionar, coordinar y supervisar la adecuada, oportuna y eficaz prestación de los servicios públicos que tenga encomendados el ayuntamiento; coordinando los servicios de limpia, alumbrado público, parques, jardines, panteones, tianguis y rastros dentro del municipio, proporcionando asimismo el mantenimiento a las instalaciones y equipos necesarios para la prestación de dichos servicios.
- Dirección General de Administración.- Debe organizar, dirigir y coordinar el desarrollo de los sistemas de administración de personal, de recursos documentales, materiales e informáticos del municipio, así como la prestación de los servicios generales de las diversas áreas que lo conforman, además de organizar y controlar los proyectos de mejoramiento administrativo.
- Contraloría Interna Municipal.- Es la encargada de controlar y vigilar el debido cumplimiento de las erogaciones presupuestales, así como la implantación de normas para el adecuado aprovechamiento de los recursos y llevar un seguimiento detallado para el patrimonio del ayuntamiento, planear, ejecutar y coordinar el sistema de control y evaluación de la administración municipal, que permita detectar las desviaciones de los programas y proponer medidas correctivas, así como informar a las autoridades superiores sobre el avance y problemas detectados en la evaluación de los programas.
- Coordinación de Comunicación Social.- Esta oficina debe establecer un canal de comunicación permanente y eficaz entre el ayuntamiento y la comunidad del municipio, para informar a la ciudadanía sobre las diversas actividades que realiza el presidente municipal, autoridades municipales y





titulares de la administración municipal; dictando la normatividad y líneas de acción para organizar y supervisar dicho sistema.

- Dirección de Desarrollo Social.- Encargada de fomentar la participación de la población en todos los aspectos de beneficio social y coadyuvar con las autoridades en la consecución de los planes y programas municipales; manteniendo constante comunicación con la ciudadanía a fin de atender las necesidades y los problemas de la misma.
- Dirección de Gobierno.- Esta encargada de supervisar el acatamiento a las normatividad que regula la vida del municipio, garantizando con ello la protección y seguridad de sus habitantes; además de coordinar programas tendientes a preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad social.

Además de las anteriores dependencias centralizadas de la administración municipal, debe también contar con un sistema de protección civil, en virtud de los riesgos que afronta la ciudadanía que habita los centros de población con alta densidad, en coordinación con los sectores público, social y privado, a fin de sentar las bases para prevenir los problemas que pueden ser causados por riesgos, siniestros o desastres con el objeto de proteger y auxiliar a la población ante la eventualidad de los fenómenos de riesgos que ocurriesen y dictar las medidas necesarias para el restablecimiento de la normalidad en la vida comunitaria.

Se establece también en muchos de los municipios con estas características una oficina encargada de garantizar la tranquilidad, seguridad y orden públicos, así como la integridad de sus habitantes y sus bienes; entre las funciones de esta oficina conciliadora y calificadora se encuentran las siguientes:

- Aplicar los procedimientos conciliadores necesarios para resolver conflictos que se susciten entre los habitantes, no constitutivos de delitos ni de la competencia de los órganos judiciales.
- Expedir las catas sobre las actuaciones que se realicen; y
- Calificar la procedencia de las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en los bandos municipales o en la reglamentación municipal.

3.5.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

La administración pública municipal podrá descentralizarse o desconcentrarse según convenga a sus fines, conforme a lo establecido por las leyes y por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y comprenderá:

1. Los organismos públicos descentralizados de carácter municipal.
2. Las empresas de participación municipal mayoritaria.
3. Los fideicomisos en los cuales el municipio sea el fideicomitente.





Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos, el claro ejemplo lo tenemos en el Estado de México con la Ley de Asistencia Social de la Entidad que establece la existencia legal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, contenida en el decreto 148 de fecha 31 de diciembre de 1986, la cual tuvo reformas a través del decreto número 29 del 27 de julio de 1994 en que se modificaron los artículos 1º, 3º y 21; adicionándose las fracciones X y XI al artículo 13 de la ley que crea los organismos públicos descentralizados de asistencia social de carácter municipal denominados Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

Estos Sistemas están sujetos a control y vigilancia de los ayuntamientos y deben coordinarse con el sistema estatal por medio de convenios correspondientes para el establecimiento de programas y actividades.

Existen también Organismos públicos descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, estos derivados de la Ley sobre la Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado contenida en el Decreto 93 de fecha 22 de julio de 1982, con el fin de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y operación de agua potable, alcantarillado y saneamiento dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignan bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación del servicio.

Estos organismos cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de los recursos y el carácter de autoridad en los casos de recaudar y administrar como autoridad fiscal. Su administración se encuentra a cargo de un consejo directivo, integrado por el presidente municipal, dos representantes del ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como vicepresidente a designación del ayuntamiento, y tres vocales que se nombrarán a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo que sean usuarios del servicio.

3.5.2.- AUTORIDADES AUXILIARES

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, quienes actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

Es menester tener presente que el territorio municipal está dividido en la cabecera municipal, delegaciones o pueblos, rancherías y/o sectores y





manzanas. En tal sentido las acciones que lleva a cabo el ayuntamiento en todo el territorio municipal, así sea en la cabecera o en las comunidades más distantes y dispersas, son realizadas por representantes del ayuntamiento en dos sentidos: político y administrativo, quienes son electos por la comunidad, o bien son designados por el propio ayuntamiento; dichos representantes tiene el carácter de autoridades auxiliares y su denominación en cada entidad es diferente, ellos pueden ser: delegados, agentes municipales, comisarios municipales, subdelegados municipales, juntas municipales, jefes de sector o de sección y jefes de manzana.

Generalmente duran en su cargo el mismo periodo que el ayuntamiento, con la posibilidad de ser reelectos, y su cargo es honorífico, pues no perciben salario por parte del ayuntamiento. Dentro de sus principales atribuciones están:

- Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento;
- Coadyuvar en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.
- Elaborar y mantener actualizado el padrón vecinal.
- Informar al ayuntamiento de las irregularidades que ocurran con motivo de la prestación de los servicios públicos.

Las autoridades auxiliares municipales ejercerán en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos.



CITAS AL CAPITULO TERCERO.

1. Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas. Reforma al artículo 115 C. 1983.*
2. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* Tomo II P. 45
3. BIDART CAMPOS. *Derecho Politico.* Op. Cit. p. 348.
4. XIFRA HERAS, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional.* p. 182.
5. RECASENS SICHES, Luis. *Panorama.* Op. Cit. p. 433.
6. DROMI, José Roberto. *El perímetro del poder.* p. 89.
7. BIDART CAMPOS. *Derecho Politico.* Op. Cit. p. 339.
8. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 257
9. BIDART CAMPOS. Op. Cit. pp. 16 y ss.
10. HAURIUO, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional.* p. 42.
11. DABIN Jean. *Doctrina General del Estado.* p.339.
12. BIDART CAMPOS. Op. Cit. p. 386.
13. NATALE, Alberto A. *Derecho Politico,* p.6.
14. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 257.
15. SÁNCHEZ AGESTA Luis. *Principios de teoría política.* p.32.
16. DROMI, José Roberto. *El Perímetro.* Op. Cit. p.96.
17. GONNENWEIN, Otto, *Derecho Municipal Alemán,* p. 51.
18. POSADA Adolfo. Op. Cit. p. 16.
19. VANOSSI, Jorge Reynaldo. *El Misterio de la Representación política,* p. 16.
20. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 517.
21. BIDART CAMPOS. Op. Cit. p. 400.
22. BENEYTO PEREZ. Citado por Bidart Campos. Op. Cit. p. 400.
23. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 518.
24. STUART MILL, Jhon. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. p. 84.
25. HAURIUO, Maurice. Op. Cit. p. 78.
26. LANZ DURET. *Derecho Constitucional Mexicano.* p. 51.
27. POSADA Adolfo. Op. Cit. p. 173.
28. MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano.* p.203.
29. MARSILIO DE PADUA. *El defensor de la paz.* P. 72.
30. BIDART CAMPOS. Op. Cit. p. 405.
31. Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit p. 29.
32. Idem. p. 29.
33. BURKE, Edmund. *Reflexiones Sobre la Revolución Francesa.* P. 96.
34. CONDORCET, Jean A. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano y otros textos.* p. 68.
35. VANOSSI, Jorge Reynaldo. Op. Cit. p.20
36. SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia. P. 144.
37. KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia,* pp.133 y 154.
38. KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho.* p. 130.
39. SANTAMARIA PASTOR. *La Teoría del órgano en el Derecho Administrativo,* p. 56
40. GARCIA OVIEDO. *Derecho Administrativo.* Tomo I, pág. 310
41. SAYÁGUES LASO. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo I, p. 182.
42. CUESTA. *Curso de Derecho Administrativo.* p. 46.
43. ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social.* Libro LL. Cap. I.
44. DABIN Jean. Op. Cit. p. 327.
45. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 674.
46. VANOSSI, Jorge Reynaldo. *El Misterio de la Representación política,* p.21.
47. LANZ DURET. *Teoría General del Estado,* pp. 916 y 917.
48. Citado por Bidart Campos, en *Derecho Politico.* p. 404.
49. STUART MILL, Jhon. Op. Cit. p. 97.
50. TENA RAMÍREZ F. *Derecho Constitucional Mexicano.* p. 342.



51. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 183.
52. CALZADA PATRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. p. 180.
53. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 523.
54. BIELSA Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. p. 464.
55. RENDÓN HUERTA BARRERA p.189-190.
56. Idem. p. 190.
57. LÉNARES QUINTANA. Op. Cit.
58. BURDEAU, Georges. Op. Cit. tomo IV p. 105.
59. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p.513.
60. Idem. p. 513.
61. BIDART CAMPOS. *Derecho Político*. p. 418
62. ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. p. 168.
63. Citado por Burgoa Orihuela. Op. Cit. p. 536.
64. LEGON, Faustino. *Tratado de Derecho Político General*. P. 107.
65. DUGUIT REYES, Manuel. *Constitución y Control del Poder*. p. 98.
66. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. *Derecho Constitucional*. p. 204.
67. SACHICA G. Luis. *Democracia, Representación y Participación*. p. 83
68. NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema electoral mexicano*. p. 22.
69. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*. p. 152.
70. BIELSA Rafael. Op. Cit. p. 213.
71. PATIÑO CAMARENA, Javier. *Análisis de la Reforma Política*. p. 22.
72. RENDÓN HUERTA BARRERA. Op. Cit. p. 222.
73. SÁNCHEZ Andrea de. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. p. 110.
74. DROMI José Roberto. Op. Cit. p. 100.
75. HAURIOU Maurice. Op. Cit. p. 139.
76. VILLEGAS BASAVILBASO, D. *Derecho Administrativo*. p. 164.
77. LÓPEZ SOSA Eduardo. Op. Cit. p. 127.
78. ESCRICHE y Martín, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. P. 228.
79. QUINTANA ROLDÁN. Op. Cit. p.205.
80. OCHOA CAMPOS. *La Reforma*. Op. Cit. p. 156
81. Instituto de Administración Pública del Estado de México. *Manual básico de la Administración Pública Municipal*. p.22.
82. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. p. 128
83. Idem. p. 128.
84. ROBLES MARTÍNEZ, R. Op. Cit. p. 128



4.- LA REVOCACIÓN DEL MANDATO MUNICIPAL. Su regulación jurídica en el Estado de México.

... el concepto de representación se encuentra en crisis... la idoneidad de los sistemas electorales y el comportamiento de los elegidos no siempre se traducen en una fuente de confianza para la ciudadanía, y de aquí ha resultado un cuestionamiento para el concepto de representación. Empero, la estructura dominante, sigue siendo la de instituciones representativas..”.

Diego Váldes. 1995.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, define a la democracia "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". De aquí se deriva que la noción de democracia establecida por nuestro sistema constitucional se encuentra integrado tanto por aspectos formales, como la normatividad jurídica y los principios políticos, como por expresiones específicas de naturaleza socioeconómica y cultural.

Aunque, en el desarrollo de este capítulo utilizaremos el término democracia en su acepción jurídico-política. Esto es, la idea de democracia que se empleará en este análisis será la de un modelo de organización en el que encuentran vigencia y operación los siguientes principios: soberanía popular, régimen constitucional con gobierno limitado; libertades públicas; sistema representativo y distribución de competencias mediante separación de poderes.

La institucionalización de la democracia, cuyo origen se remonta a la Grecia antigua, no encontró expresión concreta durante la Edad Media, y su entronización en la Edad Moderna, que se mantuvo dominada por el absolutismo monárquico, resultó excepcional en algunos de los cantones suizos. Esta ausencia democrática se fractura cuando entre los siglos XVII y XIX, se producen las democracias contemporáneas, primeramente en Inglaterra y las colonias de América y, en forma posterior, en otros países europeos y latinoamericanos.

A partir de entonces, el vocablo democracia es quizá el más utilizado dentro del lenguaje político correspondiente a los dos últimos siglos. No obstante, y con bastante asiduidad, ha sido utilizado para expresar realidades distintas y en ocasiones contradictorias que dieron oportunidad a la formulación de diversas clasificaciones del término. Se habla así de democracia clásica, antigua, moderna, representativa, directa, semidirecta, participativa, política, social, liberal, formal, real, etcétera). La dificultad de arribar a una definición del término y a un reconocimiento unívoco de sus atributos ha llevado a los teóricos a intentar aproximaciones que, a partir de propuestas de naturaleza semántica y de enfoques históricos, llegan a una descomposición analítica de la palabra democracia, de sus fundamentos y contenidos. Ello le ha permitido a Alan Touraine afirmar que "... cada época inventa su democracia"(1). Ciertamente,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



porque a la democracia se le adjetivado de manera distinta, tratando de hacer énfasis en uno u otro aspecto o modalidad dentro del propio marco conceptual general.

El significado primario del término deriva de su traducción literal del griego (kratos) poder (demos) del pueblo. Utilizado por primera vez durante la época de Pericles (siglo V a.C.), sirvió para definir el régimen ateniense de la asamblea de ciudadanos, en la cual se decidía directamente sobre los asuntos públicos. Ésta, como las de algunas otras polis que siguieron su ejemplo, eran democracias que expresaban en forma directa, sin intermediarios, la voluntad de un grupo de ciudadanos, cuyo número no rebasaba las 2,000 personas y que, consecuentemente, constituía sólo una minoría del total de la población.

Sin embargo, cabe destacar que las democracias griegas, al no realizar distinción entre titularidad y ejercicio del poder, desconocían el principio de soberanía popular, elaboración posterior que correspondió al derecho público romano. Además, tampoco encontró cabida en la asamblea griega el principio de que las mayorías prevalecen sobre las minorías. Por esa razón se considera que las técnicas electorales vienen de las comunas religiosas del medioevo y no de los griegos quienes, por regla general, otorgaban los cargos por sorteo.

En realidad, la democracia de los antiguos no puede considerarse un régimen de libertad como se da en el sentido moderno. Los ciudadanos al servicio de la polis no eran individuos independientes de la sociedad y del Estado. El ciudadano lo era todo y se admiraba el sacrificio del individuo al interés superior de la ciudad.

De esa manera, la democracia constituía simplemente un principio de legitimidad, que arbitraba los problemas propios de la titularidad del poder. Es precisamente esta concepción de la democracia, como principio de legitimidad, la que vincula la acepción antigua y moderna del término. En Grecia, el poder derivado del demos, del pueblo, no admitía la usurpación ni la autoinvestidura. En las democracias modernas el poder se basa sobre el consenso de los ciudadanos, y se condiciona y revoca por elecciones libres y periódicas.

Aún cuando algunos autores sostienen que la forma de delimitar un concepto es definirlo a contrario, y en ese sentido afirman que democracia es la "no autocracia", lo cual supone que nadie puede autoproclamarse gobernante; estamos, sin duda, en presencia de una definición minimalista que permite superar las dificultades que imponen los distintos atributos que se han reconocido al concepto de democracia.

No obstante, los teóricos de esta temática reconocen que la legitimidad democrática antigua, que postulaba un autogobierno, en el cual titularidad y





ejercicio del poder permanecían unidos, no es suficiente para comprender el desarrollo de las democracias representativas de los siglos modernos.

No olvidemos que ya en el siglo XIX Jhon Stuart Mill afirmaba que el problema del autogobierno, o gobierno de cada uno sobre sí mismo había sido reemplazado por la limitación y control del gobierno sobre cada uno, por parte de los demás.

Evidente resulta entonces, que la idea de soberanía popular es el punto de partida: la democracia es impensable si el poder se legitima por otra vía que no sea la expresión de la voluntad humana. Pero siendo condición necesaria de la democracia no reviste el carácter de suficiente.

En este sentido, es posible afirmar que la democracia representativa, como elección libre y periódica de los gobernantes por los gobernados, define con claridad el mecanismo institucional sin el cual no hay, en efecto democracia.

No obstante la democracia representativa no puede reducirse únicamente al conjunto de leyes e instituciones públicas que aseguran la participación y el principio de la mayoría. Estos elementos no bastan si no existe el respeto de las libertades y el reconocimiento del disenso político y de la diversidad social y cultural. Fundamentando su institucionalización a partir de la limitación del ejercicio del poder público, tanto respecto del soberano como de la mayoría y del gobierno, y del desarrollo de un sistema de garantías y libertades individuales.

El principio de soberanía popular que caracteriza a la democracia, implica que el ejercicio del poder público es, finalmente, potestad del pueblo. No obstante, la forma como la ciudadanía ejerce esa atribución presenta variantes, según la ciudadanía utilice su poder ya sea directamente, a través de intermediarios electos por ella misma o mediante un esquema que combine ambos elementos. A dichas modalidades de democracia se les ha conocido, respectivamente, como directa, indirecta y semidirecta.

Siguiendo a Marcel Prélot, la Democracia Semidirecta es un modelo que "... se caracteriza por la presencia de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental".(2)

Ya con anterioridad, Alexis de Tocqueville había considerado que la distinción entre democracia directa -o semidirecta- y democracia representativa no tenía ninguna relevancia, puesto que "... a veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que los representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi



directa, lo que cuenta es que el poder esté de hecho, directamente o por interposición persona, en las manos del pueblo, que rija la "ley de las leyes".(3) Lo cual, le permite afirmar a Norberto Bobbio que "el desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado (XIX) coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva".(4)

En la actualidad, encontramos que la evolución de los regímenes democráticos del mundo moderno ha estado sujeta por la ampliación y la profundización de mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado; lo cual nos permite, en una precisión conceptual como la formulada en el presente trabajo por el Lic. Víctor G. Capilla y Sánchez, hablar de una Democracia Participativa, mas que de una Democracia Semidirecta.

Según Karl Loewenstein, "... en la concepción clásica del gobierno representativo, el proceso político se basa en el interjuego de la asamblea y el gobierno. De forma tal que la implantación del sufragio universal ha transformado esta situación. Con lo cual, la configuración triangular del proceso de poder entre el Parlamento, gobierno y electorado dio lugar a técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político, por medio de técnicas de referéndum, y con ello, dicha participación no quedaba confinada a la simple votación en las elecciones personales".(5)

De esa manera, al ensanchamiento gradual del derecho de voto ha seguido la instrumentación de instituciones que prescriben la consulta al pueblo sobre asuntos de interés público o que requieren de su aprobación para que se produzcan determinados actos estatales.

Este fenómeno ha logrado que un número creciente de sistemas constitucionales democrático-representativos hayan optado por incorporar instancias de ejercicio directo de la soberanía popular -distintas del sufragio para la elección de los gobernantes- a través de las cuales la ciudadanía ejerce sin intermediarios, el poder público.

Al respecto, Norberto Bobbio expresa: "Si se quiere tener una indicación del desarrollo de la Democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias -además del área tradicional de la política- en las que el derecho de voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la Democracia en una nación determinada, la pregunta que debemos formularnos no es ¿quién vota?, sino ¿en que asuntos puede votar?".(6)





Para Karl Loewenstein, una verdadera democracia representativa debe encontrar sustento, por definición, en la participación del pueblo en la 'cosa pública', aun cuando en su régimen constitucional no estén incorporadas las instituciones que se consideran como propias de la democracia participativa como lo son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato, etcétera. Lo importante de esto -según Loewenstein- es que el poder se encuentre en manos del pueblo sea directamente o por medio de sus representantes.(7)

Resulta entonces la conveniencia de estudiar estos mecanismos considerados de Democracia participativa; de los cuales, en forma particular en este trabajo lo hacemos respecto a la figura de la revocación del mandato y la forma en que encuentra su incorporación dentro del sistema constitucional de nuestro país, en forma específica, en el ámbito municipal y su correspondiente regulación jurídica en el Estado de México.

4.1.- LA REVOCACIÓN DEL MANDATO.

Dentro del constitucionalismo moderno las formas de democracia participativa se han concebido como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa. Estos institutos -como explica Martínez Sospedra- "surgen para evitar que las instancias representativas, y especialmente el Parlamento, adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicas de la formación de la voluntad del Estado. Entre éstos destacan, particularmente: el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa Popular y la Revocación".(8) Veamos:

A) REFERÉNDUM.- Ha sido el más empleado de los procedimientos de la democracia participativa. En forma esencial, consiste en someter a la ciudadanía la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores y cuyo principio de decisión es el fijado por la ley. Lo característico del Referéndum es precisamente el objeto sobre el que recae: el referéndum supone transferir a los electores la decisión sobre la conveniencia de una ley, recae necesariamente sobre un texto normativo, ordinariamente sobre un texto deliberado y votado por el Parlamento o Congreso, de tal modo que sobre el mismo recae la decisión del soberano constitucional. El Referéndum es legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional, y es potestativo en caso contrario.



El referéndum dice Lanz Duret: "... deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder.... Es indudable que este sistema constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnímodo de que disfrutaban y la imposibilidad en que han quedado otros poderes públicos de resistir legalmente a sus mandatos, han hecho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes...".(9)

Para Carl Schmitt. El referéndum es la "... votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo", pudiendo ser "general obligatorio", "obligatorio para determinadas clases de ley" y "facultativo".(10)

Rafael Bielsa sostiene que el referéndum es "... el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales".(11)

Bidart Campos por su parte, estima que el referéndum consiste en "...toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución, reformas, decisiones políticas o de gobierno, etc.", y lo clasifica también en consultivo, decisorio, obligatorio y facultativo.(12)

Para el tratadista mexicano Héctor González Uribe, "El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos..." y agrega "... Hay numerosas clases de referéndum. Las dos principales son el referéndum legislativo y el administrativo. El primero desde luego, es el que reviste mayor importancia, tiene diferentes tipos. En la doctrina constitucional francesa y en la práctica legislativa se habla del referéndum consultivo, el referéndum de veto y el referéndum de ratificación. Por el consultivo, el gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley; por el de veto, un grupo de ciudadanos manifiesta su opinión o una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un referéndum para su aprobación final o reprobación; y por el de ratificación se somete al pueblo la ley ya aprobada y se le pide su aceptación".(13)

Al referéndum -dice Maurice Duverger- se le reprocha que frecuentemente se convierta en "plebiscito"(en el sentido de voto de confianza a un hombre); también se le reprocha que haya producido resultados conservadores, pues tiende al mantenimiento del status quo.(14)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Loewenstein hace notar que "... el pueblo ha demostrado, en general, una actitud conservadora y el número de enmiendas constitucionales rechazadas ha sido superior al de las aprobadas, a la larga no ha dejado de imponerse de toda reforma racional necesaria a la Constitución. Pese a todo, el defecto es real. Pero el referéndum también representa, en principio, la gran ventaja de permitir al conjunto de ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes, y evitar que sus "representantes" acaparen todo el poder político".(15)

Sin embargo, para el Maestro Ignacio Burgoa, "...el referéndum sólo puede ser aconsejable cuando no se trate de leyes que versen sobre materias cuya comprensión requiera conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente. La elaboración de una ley es el resultado de un proceso intelectualivo en el que se deben ponderar múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales, etc., que implican, en un momento dado, la motivación y la teleología de un ordenamiento jurídico y cuya apreciación no puede quedar al arbitrio intuitivo de la masa, aunque se suponga que ha alcanzado un alto grado de madurez cívica".(16)

B) PLEBISCITO.- El plebiscito es definido como una votación popular que no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política o, más genéricamente, se trata de una votación sobre temas de relevancia popular.

En el lenguaje corriente, explica Loewenstein, el concepto "plebiscito" se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso de poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre la "forma de estado", debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas.(17) En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial: la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de un territorio. Una verdadera ola de plebiscitos se produjo tras la primera y segunda guerra mundiales; el plebiscito encontró pocos defensores y fue tan sólo usado en algunos casos para fijar los consiguientes cambios territoriales.

Prudente resulta entonces precisar el alcance en la utilización de estos términos, pues en ocasiones "... se suele hablar indiferencialmente de 'referéndum popular' y de 'plebiscito' como si ambos vocablos fuesen sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos. Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podrían tener, incluso, el carácter





de leyes, como la Ley Valeria y Horatia que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley Publilia que obligó al Senado a sancionar las determinaciones de los comicios tribales y la ley Hortensia que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebs, es decir, de una clase social para la preservación y el mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación "plebiscito" como si emanara de una sola clase social -la plebs-, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente".(18)

En la visión de Tena Ramírez -coincidente con la de Loewenstein-: "... el plebiscito implica la alteración, en el sentido del cesarismo, del método del referéndum; allí la voluntad popular no es activa, sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo".(19)

Para Martínez Sospedra, "... el plebiscito consiste en trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona. Pero el mismo autor reconoce que, no obstante esa diferenciación, existe el obstáculo de que en el lenguaje político ordinario 'plebiscito' tiene connotaciones peyorativas y suele usarse como sinónimo de procedimientos dirigidos a obtener la aclamación popular de un líder. El plebiscito -enseña dicho autor- es consultivo si la decisión del cuerpo electoral no vincula jurídicamente a los titulares de la potestad a que corresponda la decisión, o vinculante, si se produce el efecto vinculatorio".(20)

No podemos soslayar, el hecho de que los regímenes autocráticos o autoritarios han tenido preferencia por esta técnica. Hitler aplicó el plebiscito con gran éxito en la anexión de Austria(1938). Igualmente los soviets como seudoelecciones, cuando se apoderaron de los países bálticos.

C) INICIATIVA POPULAR. Esta figura puede ser definida como el procedimiento por el que los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto. Regularmente las





normas jurídicas establecen, que la propuesta legislativa debe ser representada por un porcentaje del cuerpo electoral o por un grupo de ciudadanos, y que puede consistir en un proyecto de ley específico, o bien, en una solicitud para que el poder correspondiente regule sobre alguna materia.

Constituye una modalidad del acto que da inicio al procedimiento legislativo y consiste en que la formulación de un texto que genera el deber del Parlamento de deliberar sobre él es entregado a una fracción más o menos amplia del cuerpo electoral.

Aunque, de acuerdo con Karl Popper, en estos temas hay una tradicional confusión verbal: "Las ideas -en particular las nuevas ideas- sólo pueden provenir del trabajo de individuos solos, aunque puedan ser aclaradas y mejoradas en colaboración con otros. Una expresión como iniciativa popular conduce, por tanto, a error y es propagandística. Por lo general, es una iniciativa de unos pocos que, como mucho, es presentada a la gente para su evaluación crítica. En estos casos, entonces, es importante saber si las medidas que se proponen están fuera de competencia del electorado que las evalúa".(21)

D) REVOCACIÓN DEL MANDATO. En términos generales, y como el propio término lo indica, consiste en la deposición del mandato por decisión de los electores.

Dentro de la llamada teoría del mandato imperativo, el representante es visto como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados, por tal razón se le considera simple y llanamente un portavoz, un nuncio, un medio de sus representados y en consecuencia su mandato es extremadamente limitado y revocable. Aquí, el representante no dispone de voluntad propia, es visto exclusivamente como el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Estamos por supuesto, en presencia de la visión contractual y privatista de la representación política. El complemento de esta visión iusprivatista de la representación política es, la revocación del mandato; y para quienes sostienen esta teoría, si el representante está sometido a las instrucciones de sus electores, éstos poseen el derecho de retirarle el mandato cuando así lo consideren conveniente.

El más claro exponente de esta teoría fue Juan Jacobo Rousseau; quien rechazaba la teoría clásica de la representación, puesto que para él: "la Soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa; es una o es otra".(22) En las ideas de Rousseau se percibe claramente la teoría del mandato, los representantes no son tal cosa sino simples comisionados que



están restringidos por las instrucciones e incapacitados para tomar decisiones propias y definitivas.

No obstante, para Hauriou la representación que tienen los elegidos no es como un mandato, sino como una gestión de negocios, para él, esta figura jurídica explica la autonomía de los representantes, que no son revocables en su encargo, ni tienen que ceñirse a las instrucciones recibidas, ni son responsables ante los electores, sino que ejercitan las funciones gubernamentales con independencia de criterio y con sentido propio de responsabilidad ante sus conciudadanos, estos participan pues, en los negocios públicos de manera indirecta.(23)

De esa manera, "la representación política ostenta diferentes atributos que la distinguen de otras figuras, como la delegación y el mandato. No es correcto, por ende, hablar indistintamente de cualquiera de dichos tres conceptos como si fuesen equivalentes. La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de los regímenes democráticos; en cambio, como y lo hemos aseverado, sólo en éstos se da la representación política".(24)

El tratadista García Pelayo, con mayor precisión, profundiza sobre esta distinción, al considerar que: "Es también frecuente confundir, tanto en textos legales como doctrinales, representación, delegación y mandato. Se trata, sin embargo, de términos que pueden y deben distinguirse con precisión. Delegación, en sentido jurídico público, es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto. Significa, pues, una transmisión de competencia en la que se manifiesta simultáneamente la cesación y la imputación de una competencia, fundándose ambos actos en la voluntad del que hasta ahora era su titular. El mandato es mucho más limitado, y significa el simple ejercicio de una competencia extraña. Mientras que la delegación lleva consigo una transformación de la ordenación de competencias, el mandato no la altera. El mandatario no recibe ninguna nueva competencia, sino simplemente la orden o la comisión de actuar en nombre de otro. Así pues, mientras que el delegado actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, el mandatario actúa siempre in alieno nomine, es un suplente, un sustituto, un lugarteniente. De aquí también que la delegación sea impersonal, ya que se refiere a la ordenación orgánica, mientras que el mandato se concede, en general, ad hominem y está vinculado a una persona concreta. Si bien ambos términos tienen de común la posibilidad de una revocación de atribuciones, el delegado tiene un derecho a su competencia, incluso frente al delegante, en tanto permanezca en la esfera de la delegación; el mandatario, en cambio, no tiene derecho alguno frente al mandante. La delegación, en cuanto supone una alteración en la ordenación de competencias del orden jurídico existente, significa por sí misma una transformación del orden jurídico objetivo, es un acto de creación jurídica, un acto de legislación,



mientras que el mandato es un negocio jurídico, 'un acto dirigido a la fundamentación de derechos y obligaciones'. La representación en su sentido genuino se distingue de uno y otro de estos conceptos en cuanto que: 1) la esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que tanto la delegación como el mandato suponen la existencia previa y actuante de un orden de competencias; 2) aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir, de un ámbito de derechos y deberes delimitado con precisión y objetividad, sino que, más bien, la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencias: así pues, la representación aun desarrollándose por la vía de las competencias, las trasciende; 3) la delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo y normalmente no lo es; 4) la delegación y el mandato precisan la 'legalidad', la representación precisa de 'legitimidad', de una justificación que no está dentro del orden jurídico positivo, sino en la idea que inspira este orden o en principio a él subyacentes, o en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales éste cobra validez".(25)

Carré de Malberg, fundándose en razones mas claras, rechaza en forma enfática esta idea de estimar a los titulares de los órganos del Estado, y especialmente a los legisladores, como "mandatarios del pueblo". Según este autor, "es fácilmente explicable, que esta creencia en el mandato representativo haya podido arraigar en el espíritu popular, pues la masa del público se atiende a las apariencias. Ahora bien, a primera vista parece muy natural admitir que el diputado, ya que es el elegido de los ciudadanos, también de ellos recibe su poder, y por consiguiente, parece lógico basar el régimen representativo en una delegación de poder que se opera entre electores y elegidos. Y sin embargo, esta teoría debe rechazarse totalmente. Sin hablar de sus graves inconvenientes políticos, ocasionados por el hecho de que implica una subordinación ilimitada del elegido a sus electores, y colocándose puramente en el terreno propio de la ciencia del derecho, se observa que, desde el punto de vista jurídico, suscita objeciones perentorias. Estas objeciones provienen del hecho de que en el supuesto mandato legislativo no se encuentra ninguno de los elementos constitutivos del mandato ordinario, así como ninguno de sus caracteres específicos. En cuanto se entra en el examen de la relación que se establece entre electores y elegidos, no hay más remedio que señalar, en efecto cuatro diferencias primordiales:

- a) Ante todo, para que pueda considerarse al diputado como un mandatario, sería necesario que representara exclusivamente al colegio electoral que lo nombró. Un mandato, como en principio todo acuerdo contractual, sólo puede producir efectos entre las partes que intervinieron en el contrato y que trataron juntas... El diputado



moderno, lo mismo que el diputado del antiguo régimen, sólo recibió poderes de su propio colegio. Si representa, pues, a todo el país, esto no puede realizarse en calidad de mandatario. Este solo argumento basta ya para probar que la idea de mandato no puede conciliarse con los principios del régimen representativo actual.

- b) Una segunda diferencia radical entre el representante electivo y el mandatario de derecho privado se infiere del hecho de que, según los principios que rigen el mandato ordinario, éste, por su esencia misma, es siempre revocable a voluntad del mandante. Incluso cuando el mandato ha sido otorgado por un tiempo limitado, el mandante conserva el derecho de revocarlo antes de que llegue el término convenido. En el régimen representativo, por el contrario, y a diferencia de lo que ocurre en países de democracia directa como ciertos cantones suizos, donde el pueblo tiene el poder de disolver la asamblea legislativa, en ningún caso pueden los electores revocar a su diputado antes de la expiración normal de la legislatura; ni siquiera podrían revocarlo fundándose en sus faltas.
- c) Un tercer signo esencial del mandato, considerado en cuanto a sus efectos, consiste en que el mandatario es responsable, con relación al mandante, de la manera como lleve a efecto la misión que asumió; y por consiguiente, tiene la obligación de rendir cuentas de su gestión al mandante. En la esfera de la representación de derecho público no existe nada parecido, pues el diputado no es responsable, ante sus electores, de su conducta política, ni de sus discursos, ni de sus votos. No queda obligado jurídicamente a rendir cuenta alguna ante sus electores.
- d) A todas estas diferencias se agrega la última, de una importancia muy especial. En todos los casos de mandato propiamente dicho, al ser instituido el mandatario por voluntad del mandante, no tiene, por lo mismo, más poderes que aquellos que le confiere su mandato. Sin duda, depende del mandante confiar al mandatario una procuración que se extienda ilimitadamente a todos sus asuntos o, por el contrario, que quede limitada a algunos asuntos especiales. Pero de todos modos, bien sea el mandato general o particular, constituye un principio absoluto que el mandante es dueño de su mandato, en el sentido de que tiene derecho a dictar al mandatario sus instrucciones respecto a la manera como entiende que éste ha de actuar.... Así, si el diputado es un mandatario, de ello hay que deducir que los electores podrán también indicarle un programa político, trazarle una línea de conducta; en resumen, imponerle órdenes precisas y obligatorias. El diputado, por lo tanto, se limitaría a traer a la asamblea los votos que le hubieren sido dictados previamente por sus electores mandantes. Si votara contra las prescripciones de sus comitentes, su voto no tendría efecto respecto a ellos, y no quedarían ligados por la decisión de la asamblea. En una palabra, si el diputado es, un mandatario, queda sometido necesariamente, como tal, al régimen del mandato imperativo... Se puede ver por estos diversos rasgos cuáles son los caracteres de la función del diputado. El diputado no realiza un mandato que lo encadene, sino que ejerce una función libre. No expresa la voluntad de sus electores, sino que decide por sí mismo, y bajo su propia apreciación... Desde todos estos puntos de vista, existe la absoluta divergencia entre la representación en derecho público y el sistema del mandato; pues los elementos esenciales del mandato, aquellos que, por su definición misma, son indispensables para la realización de este contrato, faltan todos en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



representación de derecho público. Por lo tanto, ¿cómo pretender establecer una semejanza, incluso únicamente una analogía, entre la situación del diputado y la del mandatario?. La verdad es que entre la idea de la representación en el sentido que tiene ésta en derecho público y la de mandato, existe una absoluta incompatibilidad, que excluye toda clase de aproximación entre ellas...".(26)

Con base en ello, la doctrina ha considerado en forma inicial que, "... el concepto alude al compromiso entre electores (mandantes) y elegidos (mandatarios) en un sistema representativo. Expresión de la soberanía popular, el mandato reviste dos modalidades esenciales: representativo en el cual el mandatario ejerce el poder político a nombre y beneficio de los titulares de la soberanía;... Y, el mandato imperativo, bajo el cual el mandatario está obligado a actuar de acuerdo a la voluntad de los electores y, en caso contrario, éstos pueden revocar el mandato...La primera de estas dos figuras es característica de las democracias occidentales, mientras que la aplicación práctica de la segunda se reduce al sistema político suizo y al norteamericano".(27)

En relación a esto, el maestro Ignacio Burgoa expresa que: "... en la relación entre mandante y mandatario éste actúa por instrucciones expresas de aquél o, al menos, con su autorización general para desempeñar una conducta dentro de una esfera predeterminada por el que confiere el mandato. Ahora bien, al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estas facultades están previstos en el orden jurídico como ámbitos competenciales. Las funciones del llamado 'mandatario político' están prefijadas por el derecho al señalar éste la competencia para el órgano del Estado que el funcionario personifica. La elección de los titulares de los órganos estatales no es sino un acto-condición para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tienen consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino a la de la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que ésta proviene del derecho fundamental -constitucional- o secundario -legal-. De ahí que el funcionario electo sólo debe obedecer al derecho y actuar conforme a él, obligaciones estas que proclaman el principio de legalidad en sentido lato. No hay, pues, entre electores y elegidos ninguna vinculación de mandato ni tampoco una representación de aquellos por éstos".(28)

Como es posible observar, el tema de las instituciones y procedimientos de democracia participativa como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, y en forma particular la revocación del mandato, han generado dos notables posturas, posiblemente, extremas pero necesarias para efectos de estudio sobre su posibilidad de aplicación en alguna entidad.



En la primera, es objetable la instrumentación de estas figuras por considerarse que van en contra, precisamente de las Instituciones de Democracia Representativa, ante lo cual las asambleas legislativas estarían en un estado no sólo de suspensión sino hasta de cuestionamiento, cuando un procedimiento de éstos tuviera una consecuencia divergente a la tomada por una asamblea.

Frente a la posición anterior, encontramos la opuesta, con la cual se pretende que hasta el menor detalle o resolución adoptado por alguna asamblea o autoridad sea llevada a su aprobación o rechazo por el electorado de una comunidad, de la misma manera que se realizaba en las democracias originales.

Sin duda, estas posiciones tomadas en esa forma polarizada, difícilmente nos conducirían a algún tipo de análisis que nos pueda definir si en una comunidad determinada, es posible aplicar todas o sólo alguna de dichas instituciones, y además bajo que tipo de circunstancias y restricciones. Variables indispensables de considerar, al momento de adoptar algún tipo de mecanismo de democracia participativa.

En fin, varios son los factores que han contribuido a transformar la noción del pueblo como personalidad política, y a avivar la idea de una democracia actuante, sino gobernante, en muchas ocasiones se señala la acción difusa de la opinión, latente siempre, que actúa por presión constante y se afirma soberana llegado el caso. Pero además, se aspira a condensarla en instituciones específicas, que permitan la intervención directa sobre la base más amplia posible -el sufragio menos limitado- de la representación más inmediata de la soberanía: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa, la revocación del mandato o recall (en la tradición estadounidense), es decir, la facultad en el elector de proponer, y en su caso, conseguir por vía legal regular, la deposición del gobernante: he ahí algunas de las formas que se reclaman y se practican ya como de democracia pura.

Veamos a continuación, como se inscribe la figura de revocación del mandato dentro de nuestro Marco Normativo, en primer lugar a nivel federal y posteriormente en nuestra entidad federativa Estado de México, para analizar sus características específicas.

4.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La Constitución General de nuestro país garantiza la democracia representativa, hasta el momento no se reconocen en la Constitución Federal mecanismos como el referéndum, plebiscito o iniciativa popular legislativa; el modelo constitucional mexicano se limita a la consagración de un esquema de gobierno representativo; aún cuando Constituciones locales de las entidades



federativas que integran nuestro país, han insertado en sus textos algunos de dichos mecanismos.

Por lo mismo, resulta de especial particularidad e interés, el estudio de la figura de revocación del mandato, que contempla la Constitución General de la República en su artículo 115. Su implementación y regulación esta enfocada al ámbito municipal de gobierno, aplicándose para alguno o algunos de los integrantes de un ayuntamiento, en las entidades federativas, cuando la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura correspondiente así lo determinen. Por su tratamiento teórico y por su aplicación práctica, la figura de la revocación del mandato encuentra en nuestro orden normativo, y en forma especial en el Estado de México, ciertas particularidades que analizaremos más adelante para saber si estamos en posibilidad de considerarle figura de democracia participativa, pues esta responde en forma esencial a permitir que el pueblo destituya a un gobernante que no satisface adecuadamente sus demandas, o aún más, "... podría decirse que es una forma específica de iniciativa popular la cual, una vez cumplidos ciertos requisitos, lleva a la realización de una consulta generalizada para decidir si debe o no revocarse el mandato concedido a la autoridad en cuestión".(29)

4.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución General de la República contempla la posibilidad de ser adicionada o reformada, al efecto en su artículo 135 establece:

Artículo 135. "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

De acuerdo con esto, y como mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, de 1917 a la fecha el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido modificado en once ocasiones, en los años 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999 y, la reciente del pasado 14 de agosto de 2001.

En la actualidad, el texto vigente del artículo 115 constitucional, con las modificaciones recientes de 1999 y 2001 (que se muestran en negrillas), es el siguiente:

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



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

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

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

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

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;



b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de



ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;



- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada, y

X. Derogada.

A partir de la modificación realizada en el año de 1983 a este artículo 115, se introduce la figura de la revocación del mandato en la Constitución Federal, en conjunto con otras tres figuras que atañen a la vida municipal, y que son: la desaparición de ayuntamientos, la suspensión de ayuntamientos, y la suspensión del mandato de alguno o algunos de sus miembros.





En la fracción primera de este artículo se contiene la facultad conferida a las legislaturas locales para revocar el mandato de alguno de los miembros que conforman un ayuntamiento, siempre que tal determinación se tome por cuando menos dos terceras partes de sus integrantes y que tenga como base la realización de alguna de las causas graves que la ley local prevenga. Dejando en libertad a las legislaturas de las entidades federativas para determinar, en su ámbito de competencia, en que consistirán esas causas graves.

Don Manuel González Oropeza, uno de los teóricos que han tratado con detenimiento el estudio de la revocación del mandato comenta que: "esta medida, cuyos orígenes están en el tipo de gobierno municipal por comisión dado en el sistema americano (**recall**), contaba antes de la reforma constitucional de 1983 su consagración en el artículo 75 de la Constitución de Hidalgo, que textualmente establecía":

"Las asambleas municipales se renovararán en su totalidad cada tres años. Pero todo grupo de ciudadanos que componga más del cincuenta por ciento de la población con capacidad electoral municipal, podrá pedir y gestionar la revocación del mandato por medio del referéndum facultativo popular, cuyo procedimiento y autoridades competentes para verificarlos serán señalados por la Ley Reglamentaria".(30)

Y añade el mismo autor: "por principio, la revocación sólo debiera proceder contra el ayuntamiento, cuando éste pretende ser removido por quien fue electo, es decir, por el propio pueblo elector. La revocación de ayuntamientos debe obedecer al principio que establece que quien tiene la facultad de nombrar, la tiene igualmente de remover. En el caso de los ayuntamientos de elección popular directa, la revocación debe plantearse como la posibilidad que tiene el pueblo para remover a las autoridades municipales ante la constatación de una causa grave. Se trata, en consecuencia, no de una medida interventora de los gobiernos locales, sino de una medida democrática plenamente ejercida en forma directa por el soberano originario".(31)

De sus palabras advertimos cierta confusión, puesto que tal como se regula en nuestra Constitución, no se revoca al ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno, sino a uno o varios de sus integrantes.

Cierto es que en las consideraciones que efectúa Don Manuel González Oropeza, contempla la figura de la revocación del mandato, tal como es concebida en el antecedente americano de recall, y por tanto como figura típica de la Democracia Semidirecta. A manera de ejemplo, encontramos el caso de la ciudad de Des Moines en el Estado de Iowa, una de las primeras en contemplar en sus leyes municipales: El Recall (Art.18), o sea petición de revocación de un funcionario electivo. "Se aplica cuando se formula una petición firmada por el 25 por ciento, al menos, de los electores, en demanda de que se proceda a elegir



un sucesor del funcionario que se quiere remover, exponiéndose en la petición los fundamentos de la misma. Si la petición se estima fundada, el Consejo ordenará y fijará el día para la nueva elección, pudiendo el funcionario interesado presentarse candidato, para ser reelegido, o mejor, confirmado".(32)

Si analizamos esta petición del llamado recall, propiamente estaríamos hablando de una pérdida de confianza en el gobernante, quien al estar en posibilidad de participar en este proceso puede confirmar la originalmente en él depositada, es decir no se trata necesariamente de separarlo de su encargo, sino de reforzar la percepción de confianza sobre su desempeño.

Por lo poco explorado en la doctrina del Derecho Municipal Mexicano, "el estudio académico de la figura de la revocación ha provocado diversas opiniones, pues esta resulta a todas luces una institución ajena a nuestra historia constitucional, tratando de introducir de manera impropia una institución de la democracia semidirecta no reprobable por sí misma..."(33), pero al parecer, no se le está aplicando en sentido propio, como sería el "recall" estadounidense o el citado precedente de Hidalgo, ocasionando no solamente confusión teórica entre los propios municipalistas, sino, que en su aplicabilidad "se ha prestado para verdaderas arbitrariedades de gobernadores u otras autoridades estatales en contra de la autonomía del Municipio".(34)

La vaguedad del concepto de la revocación, se complica aún más, si nos remitimos al texto del correspondiente dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, las que sobre este punto indicaron lo siguiente: "... por cuanto revocar el mandato de alguno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación". Aunque en estos cargos por nombramiento o designación, no debemos entender los realizados por el propio ayuntamiento o alguno de sus integrantes, sino la designación de Concejos municipales o Ayuntamientos provisionales en los supuestos que los mismos ordenamientos legales lo contemplan.

Con base en lo anterior, afirma don Manuel González Oropeza que, "aunque la revocación debiera ser distinta en este aspecto a las otras medidas, pues sus antecedentes son de índole estrictamente popular a través del referéndum, la reforma de 1983 congruente con su afán uniformador, la asimila a una medida que debiera ser ejercida por la misma Legislatura del Estado, lo cual contraviene los antecedentes mencionados y la convierte igualmente en una medida interventora; sin embargo, mediante esta asimilación se elimina la posible diferenciación entre la revocación y las demás medidas reseñadas. -por tanto- sería conveniente que se hiciera la reforma necesaria por cuanto a la revocación, para que adquiriera nuevamente su especificidad".(35)



4.2.2.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Por razones históricas, políticas y jurídicas, las Constituciones locales devienen, en la mayoría de su contenido, en un préstamo normativo de la Constitución Federal, y en consecuencia, de decisiones emanadas del Congreso de la Unión.

Hoy en día, en que las entidades federativas reclaman sus espacios naturales dentro de un Estado Federal y en el que los poderes públicos en general, tienden a su fortalecimiento y al ejercicio pleno de sus funciones originales, resulta oportuno discutir sobre el contenido de las Constituciones locales, en su carácter de Instrumentos imbricados en un sistema nacional y como referencias primarias en la organización política y jurídica de los estados federados.

Como un reflejo de lo que acontece en el ámbito federal, para el estudio de la Constituciones locales, se les divide en parte dogmática y parte orgánica. La primera queda comprendida en las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, que ya están regulados por la Constitución General del país y que, en última instancia, pueden ser ampliados o restringidos por las constituciones estatales.

La parte orgánica de la Constitución estatal queda sujeta al cumplimiento obligatorio de las reglas generales que especifica el artículo 115 de la Constitución Federal, pero salvo esa limitación, las entidades federativas pueden organizarse con base en la estructura que estimen más idónea y respetando la forma de gobierno a que se ha hecho alusión.

De la misma manera que en el aspecto federal la carta fundamental o pacto federal es la ley suprema del país, en los estados de la república las Constituciones locales constituyen las disposiciones legales jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio, inclusive para las normas legales ordinarias; la tarea legislativa de los congresos locales más trascendente es, por lo tanto, la expedición de la Constitución y las reformas, adiciones o supresiones constitucionales posteriores, como componentes únicos y formando parte del constituyente.

Es válida la aseveración de que las atribuciones de las autoridades y funcionarios gubernamentales deben sustentarse en una disposición jurídica vigente que las otorgue, pues de lo contrario las acciones realizadas carecen de soporte legal, y consecuentemente arbitrarias y de posible anulación; debido a lo cual, los demás ordenamientos jurídicos federal y local son indispensables para el esclarecimiento de las facultades que están en la opción de realizar en los respectivos niveles, de donde resulta con claridad la importancia trascendental de la creación del derecho y su debido cumplimiento y aplicación.



Dentro de la reglamentación constitucional de los estados debemos considerar la obligatoriedad para respetar lo establecido en la Constitución General de la República, así como las influencias que la federación produce en las entidades federativas; y por supuesto que también las condiciones y realidades de las entidades federativas tienen repercusión en el contenido de la Constitución Federal, lo anterior, toda vez que la Constitución General es el documento que representa el pacto original de la federación mexicana que simboliza la unión voluntaria de las provincias.

En consecuencia, y en concordancia con la Constitución Federal, encontramos en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la facultad de la Legislatura local para:

XXVIII.- Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

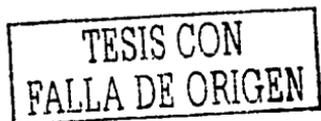
Dejando a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el establecimiento de las causas graves que deban considerarse para proceder a la revocación del mandato de algún o algunos de los integrantes de un ayuntamiento.

4.3.- CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD.

En esencia, la revocación del mandato tiene por objeto desposeer del mandato por no cumplir con sus responsabilidades como gobernante.

Tal como afirma el maestro Ignacio Burgoa, el poder público "...forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. -y por tanto- No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana".(36)

En efecto, el poder, en cuanto instancia dinámica, coordinadora e institucionalizada; y en cuanto a su propia creación, se encuentra limitado a su vez por el derecho positivo. No constituye energía arbitraria, por el contrario, es capacidad normada, o discrecional a veces, que se mueve de acuerdo a cánones normativos. Se trata entonces de una capacidad controlada, porque sus decisiones deben recaer sobre hombres.





Por tanto, la idea central de la ciencia del poder debe ser, sin duda alguna, la supremacía del derecho. Evidente ha sido, y bastantes pruebas que lo han acreditado, que allí donde el poder público no está restringido y limitado por el derecho, el poder se excede. El poder incontrolado no puede tener una buena calificación ética, pues encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración, que revela, como dice Karl Loewenstein, "lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso de poder".(37)

A ese respecto, la sociedad ha establecido una serie de reglas que obligan tanto a los que ejercen el poder como a los destinatarios del mismo. El mecanismo de estas reglas jurídicas, establecidas en un documento formal llamado Constitución, ha sido el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político. Asimismo la delimitación de ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, es una forma de controlar el ejercicio del poder. Significa establecer claramente en las disposiciones jurídicas las atribuciones que corresponden a cada funcionario.

La Constitución es el instrumento jurídico-político encargado de otorgar los poderes públicos, reconocer las libertades públicas, controlar el ejercicio de los poderes y de las libertades, que actúan recíprocamente como límites de su ejercicio. El poder elabora el derecho, pero, a la vez, se subordina a él, teniendo siempre como mentor un derecho anterior, que le impone el reconocimiento de cualidades, libertades o derechos individuales esenciales que la naturaleza otorgó y el derecho positivo sólo reconoció. Por ello el mismo ordenamiento jurídico establece los controles del poder para salvaguardar la vigencia del derecho o el acatamiento del poder al derecho.

Konrad Hesse afirma que "la Constitución tiene, entre otras funciones, la de limitar el poder estatal y preservarla de su abuso, ordenando el proceso de formación de unidad política, mediante la delimitación de las atribuciones a los poderes estatales, la regulación procesal de su ejercicio y el control de los mismos".(38)

Al respecto, Aragón sostiene que "todos los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. El poder es una fuerza, que se manifiesta en una capacidad de dominación, misma que puede transformarse en una pasión negativa y peligrosa. El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación. Es mediante el control que se hacen efectivas las limitaciones al poder establecidas en la Constitución".(39)



Amador Rodríguez Lozano comenta que: "si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción, el valor normativo de un precepto sería nulo. Pero cualquier Constitución es ante todo una norma, ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, lex superior. En este sentido, para que los preceptos de la constitución sean obedecidos, la propia constitución nos da los instrumentos para garantizar su cumplimiento. En otras palabras, la constitución no es un conjunto de normas ideales, sino que, en caso de que sea desobedecidas sean resarcidos sus preceptos. A este conjunto de instrumentos y procedimientos de protección constitucional se les denomina justicia constitucional o defensa constitucional".(40)

De esta forma, el control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas, que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Ignacio Burgoa, "... la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernados, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia".(41)

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y el principio de responsabilidad.

Por una parte, el principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes y reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede, en cualquier forma, su legalidad el



afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplen las propias leyes.

La figura, por excelencia, contemplada por la Constitución General de República para lograr ese control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, se establece mediante el juicio de amparo, cuyo objetivo esencial lo constituye la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad, y en donde dicha institución jurídica es admisible contra leyes (disposiciones generales en sentido amplio, entre las que se incluyen las reglamentarias), así como contra cualquier acto de autoridad que infrinjan no sólo los derechos fundamentales, calificados como garantías individuales, sino también los establecidos en leyes ordinarias, entre las que encuentran incluso los reglamentos municipales, esto es, participa de todo el ordenamiento jurídico mexicano.

El maestro Gabino Fraga, señala que el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental. En el supuesto de que cualquier órgano del estado viole con su actuación este principio, existen dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos. (42) El maestro Ignacio Burgoa, lo considera como un principio intuitu actu, y opina que "la sumisión de la administración pública al derecho, no solamente compromete su eficacia sino que la condiciona, pues sobre todo en el estado moderno, un orden no sería posible sino contara con reglas para la convergencia de iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de la acción y la armonía de los numerosos ejércitos de funcionarios, de otro modo expuestos a la anarquía, sea cual fuere la condición del individuo". (43)

Por otra parte, en un Estado de Derecho en el cual todos los miembros de la comunidad están sujetos a las normas impuestas en su resguardo, los funcionarios y agentes del Estado deben ser los primeros en acatar la Constitución y demás leyes, a fin de poder exigir su cumplimiento a los demás. Por ello deben ser responsables de su accionar. Existe entonces un sistema de garantías contra el abuso del poder, las medidas tiránicas y el absolutismo; por ello, justamente, se consagra la responsabilidad pública como un presupuesto y requisito de la forma republicana de gobierno.

La responsabilidad pública se convierte entonces en un instrumento para afianzar las libertades públicas, por la que se prevén sanciones contra el "irregular ejercicio de las atribuciones o competencias". Aunque, desde un



aspecto jurídico cabe deslindar la responsabilidad personal -subjettiva- de los agentes públicos de la responsabilidad institucional (objettiva).

La responsabilidad personal del funcionario público tiene distintas fuentes obligacionales; de ahí, sus diversas modalidades y regulaciones jurídicas sustantivas y adjettivas consecuentes, en función del agravio que con su conducta realiza en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad encuentra su fundamento teleológico en la necesidad de la sociedad de contar con agentes con un adecuado nivel de idoneidad, acorde con las funciones que se les ha encomendado, y que la comunidad halle una respuesta adecuada y eficiente frente a los actos ilícitos y culpables de sus funcionarios. Tiende a impedir que amparados en su "función", los individuos queden impunes frente al damnificado, la sociedad o las propias instituciones públicas.

En este aspecto, el principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables. A éste, el maestro Ignacio Burgoa, lo considera como un principio *intuitu personae*, y agrega que ambos principios, aunque tengan órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad de que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existen, y al quebrantarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

El servidor público debe entonces, adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

De esta manera, quienes participan del ejercicio del poder público se encuentran sometidos a una regulación especial, "... de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades, las cuales pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen,



de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento".(44)

Los medios formales de regulación jurídica de la responsabilidad pública pueden ser de diversa fuente normativa: constitucional; legal; reglamentaria.

En el sistema legal mexicano, a partir de la reforma Constitucional de 1983, encontramos cuatro diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por los valores jurídicos tutelables, la responsabilidad pública puede ser: civil, administrativa, penal y política.

RESPONSABILIDAD CIVIL.- La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a las responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

Al respecto dice el maestro Manuel Borja Soriano que" La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica".(45)

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- En cuanto a la responsabilidad administrativa, su regulación se encuentra en los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución. Este tipo de responsabilidad puede exigirse a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Es decir, que esta responsabilidad está estrechamente relacionada con la ética en el servicios público, en donde se pretende que los anteriores criterios





(legalidad, honradez, etcétera) sean valores que se den por supuestos. Para exigirla, cualquier ciudadano, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá acusar al servidor público por diversas causales. Al respecto, el artículo 8º. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en fecha 13 marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, de aplicación así como el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, y modificada en 1994, 1995, 1996, y 2002; tipifican las causales, las cuales son, por ejemplo: no cumplir con la máxima diligencia el servicio que se le ha encomendado; realizar u omitir un acto que implique el abuso o el ejercicio indebido del cargo; no formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos que sean de su competencia; no cumplir con las leyes y otras normas jurídicas que determinen el manejo de recursos públicos; utilizar los recursos, facultades, información reservada que se le haya asignado para el desempeño de su cargo para fines distintos a que están afectos; no custodiar y cuidar la documentación e información que por su cargo conserve bajo su cuidado o tenga acceso a ella; no observar buena conducta en su cargo; otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total del sueldo; desempeñar algún otro empleo que la ley prohíba; autorizar el nombramiento de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme para ocupar un empleo público; recibir dinero u objetos de persona física o moral que se encuentren vinculadas en un asunto con dicho servidor público; intervenir por interés personal en algún nombramiento; no presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial, y no proporcionar información a la institución que le corresponda la defensa de los derechos humanos, entre algunas otras.

Para el caso de las entidades federativas, este tipo de responsabilidad de contiene en la respectiva ley de responsabilidades, como lo es a manera de ejemplo, lo establecido en las 31 fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios, para el caso del Estado de México.

Según Enrique del Val, su importancia y "el resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso".(46)

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativas, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.



RESPONSABILIDAD PENAL.- Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional "La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor públicos será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque en su artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento Ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesa en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto





a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal".(47)

RESPONSABILIDAD POLÍTICA.- De acuerdo con nuestro sistema jurídico, se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse, a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto en el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente.

Las infracciones de carácter político entonces, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos en el artículo 70. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras. De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (incompetencia, negligencia, deshonestidad, arbitrariedad, etc., pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

Como decíamos anteriormente, "La reforma constitucional de 1982, con una adecuada técnica jurídica, esclareció y distinguió las responsabilidades derivadas del juicio político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía de los mal llamados "delitos o faltas oficiales" - denominación que provenía del artículo 48 de la tercera de las leyes constitucionales de 1836-, que había dado lugar a ciertas impunidades. En efecto, si bien el antiguo texto constitucional señalaba que tales "delitos oficiales" se referían a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho(aunque no hubiera sanción penal), cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940 -habiendo continuado aplicándose hasta entonces la ley de 1836-, reglamentaria del título IV constitucional, preteridieron regular omnicomprensivamente no sólo las





infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo éstas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los "funcionarios y empleados públicos". Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código Penal".(48)

La responsabilidad política se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de ciertos funcionarios que la Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas establecen. Las causas de procedencia se clasifican, de manera general como los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, es claro que este tipo de interés existe tanto a nivel estatal como en el ámbito de la comunidad municipal.

En conclusión, de manera general podemos decir que "... cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo". (49) Independientemente de la responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, generándose entonces la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo".

Y además, siendo congruentes con preceptuado por el artículo 108 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:





Artículo 108.-Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular.....

(párrafo cuarto) Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios.

Nuestra opinión se orienta en el sentido de ubicar la responsabilidad exigida al funcionario municipal en la fracción I del artículo 115 constitucional, la revocación del mandato, dentro de la responsabilidad política o constitucional. Ello en virtud, de que las causas de procedencia responden a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, es claro que este tipo de interés existe tanto a nivel estatal como en el ámbito de la comunidad municipal; y donde para este tipo de responsabilidad, la disposición constitucional solo puede ser aplicada al presidente Municipal, Regidores y Síndicos.

En este aspecto, Loewenstein concibe a la posibilidad de exigir responsabilidad política como finalidad del control, y ésta existe -según el propio autor- cuando el detentador de poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le ha sido asignada.(50) La responsabilidad entonces, se convierte en una institución de control constitucional.

Con base en estas consideraciones, podemos afirmar que la figura de la revocación del mandato en nuestro país no corresponde en sentido estricto, a aquella figura considerada como típica de la democracia semidirecta, resulta, en el mejor de los casos, una responsabilidad política aplicada en el ámbito municipal, idea que trataremos de explicar después de que veamos los supuestos por los cuales de acuerdo a la legislación del Estado de México, resulta procedente revocar el mandato de algún integrante del ayuntamiento.

4.4.-LOS SUPUESTOS DE REVOCACIÓN DEL MANDATO.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, establece en su fracción primera, que sólo por "causas graves" podrán las Legislaturas de los Estados revocar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, el mandato de los miembros del Ayuntamiento en lo particular, y que dichas causas se encontrarán precisadas en la ley local respectiva.

La expresión "causas graves" ha sido utilizada en el texto Constitucional para dar a entender que su realización, sea acto u omisión, dará por resultado la aplicación de las de las hipótesis colectivas o individuales que el propio texto consigna, y que en el caso específico de nuestro estudio se refiere a la





revocación del mandato en forma particular de quienes integran un Ayuntamiento.

Así, podemos observar que de lo contenido en la exposición de motivos de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional en el año de 1983, se señaló que con esta mención se pretendió inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalaran cuales serían las denominadas "causas graves" que pudieran ameritar en todo caso, una declaratoria en ese sentido por parte de la Legislatura Local.

Según el texto de la exposición de motivos, lo que buscaba dicha Reforma Constitucional era evitar la aplicación de un criterio eminentemente subjetivo en la valoración que realizara la Legislatura local respecto de la gravedad de las causas en que pudieran incurrir los integrantes de un Ayuntamiento, quienes ante el desconocimiento de que tipo de acciones se pudieran encuadrar dentro de estas causas graves, quedarían en un verdadero estado de indefensión.

Con base en esa facultad que otorga la Constitución General de la República a las Entidades federativas, en el caso particular de nuestro estudio, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su artículo 61, fracción XXVIII, dentro de las facultades de la Legislatura de esta entidad la de:

XXVIII. "Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o **revocar el mandato** de alguno o algunos de sus miembros **por cualesquiera de las causas graves** que la ley prevenga....."

El contenido de este precepto constitucional, nos remite a su vez a la Ley respectiva, en la que deberán establecerse las llamadas "causas graves", correspondiéndole a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el caso de esta entidad federativa.

4.4.1 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Con base en esa disposición constitucional, la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México, establece las causas que deben considerarse "graves" y presupuesto de inicio del procedimiento de revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros de un ayuntamiento; al efecto, en su artículo 46 establece:

- I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;



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

Tratadistas de temas municipales han considerado que estos supuestos responden a causas netamente de carácter político; "... son lo que podríamos llamar causas o faltas abiertas las cuales no corresponden a los rigores dogmáticos del Derecho Penal. Estas se caracterizan por una ambigüedad notoria y que se justifica en razón de que la confianza no tiene grados y es necesaria esa ambigüedad para ejercitar una acción de tipo político".(51)

Nada alejado de ello, si observamos la gran similitud que existe con los supuestos de procedencia para el caso del juicio político contemplados en el artículo séptimo de la actual Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y Municipios:

Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los Municipios;
- III. Las violaciones graves a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios



- Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en lo términos de la fracción anterior; y
 - VIII. Las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal y municipal a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

A su vez, y como comentamos en el apartado anterior, en que la legislación estatal a veces deviene en un préstamo normativo de la legislación federal, estas causales son casi idénticas a las contempladas por el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicada al ámbito federal, para el caso del la procedencia del juicio político. Estas son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en lo términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Si recordamos el decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", en donde se establecieron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación. Se señalaron entonces como delitos oficiales los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

En este caso, la determinación de las faltas oficiales de los altos funcionarios ocurría en base a la gravedad de la infracción y dentro de aquellas se estableció: las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y se señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar algún otro, por el término de uno a cinco años.



Regulando en su última parte, otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión se estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Ya dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896. Esta ley denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquellas, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo. Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía los Códigos Penales de 1872 y 1929.

A partir del 1º de mayo de 1917, cuando entra en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, el texto original de su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la federación. De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículo 108 al 114, ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

En términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857. Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.





En dicha ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciar, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. El ataque a la libertad del sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de garantías individuales;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo Segundo transitorio derogó la "Ley Cárdenas".

El nuevo ordenamiento continuó en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los 'delitos penales' y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

En su artículo 3º este ordenamiento disponía: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito





Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. El ataque a la libertad del sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

No obstante la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la ley se apreciaba que el procedimiento para sancionarlos difería cuando se trataba de "altos funcionarios", ya que en este caso era aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Con base en lo anterior, Don Manuel González Oropeza, ha expresado que: "... Según hemos visto en nuestra historia constitucional, las causales de suspensión se acercan mucho a las de responsabilidad política. Se trata genéricamente de exceso de poder o de descuido en las funciones edilicias que deben sancionarse políticamente con la remoción de las autoridades responsables. En consecuencia, la naturaleza de la suspensión de ayuntamientos es de ser una medida interventora, pero además sancionadora... Dichas razones nos llevan a sugerir que la responsabilidad política de las autoridades municipales y la suspensión de ayuntamientos, sea parcial o total, son dos aspectos de una misma cuestión. La responsabilidad política y la suspensión de ayuntamientos persiguen el mismo objetivo: la remoción de autoridades. La remoción es la sanción, la responsabilidad es el contenido de la decisión y la suspensión es el procedimiento ante la Legislatura respectiva".(52)

Aunque, en nuestra opinión, y atendiendo estos antecedentes, para el caso específico de las causales establecidas en la Ley Orgánica del Estado de México y por sus características contenidas, podemos afirmar que estas consideraciones





expresadas por Don Manuel González Oropeza, resultan aplicables para la revocación del mandato de alguno o algunos de los integrantes del ayuntamiento.

4.5.- LA SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

El procedimiento de revocación del mandato municipal, puede conceptuarse como el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por la legislatura de la entidad federativa correspondiente en contra de alguno o algunos de los integrantes de un Ayuntamiento, por la comisión de conductas que originan responsabilidad en cuanto resultan violatorias de los intereses públicos fundamentales.

Ámbito subjetivo de aplicación.- Por lo que hace a su ámbito subjetivo de aplicación, este procedimiento que sólo puede ser instaurado en contra de quien posea el carácter de integrante de Ayuntamiento, esto es, los cargos de Presidente Municipal, síndicos o regidores, pero también en el supuesto que consideraron las Comisiones unidas: para quien integre un Concejo Municipal o ayuntamiento provisional en el caso del Estado de México, de conformidad con lo que dispone el artículo 62 de la Constitución Política del Estado de México.

Ámbito temporal de aplicación.- Por lo que respecta a la temporalidad en que puede verificarse la aplicación del procedimiento de revocación del mandato, este únicamente tendrá verificativo durante el desarrollo del empleo cargo o comisión de quien integra el Ayuntamiento, ello en virtud de que el objetivo que persigue el procedimiento de la revocación del mandato, es precisamente el desposeerle de tal carácter.

Asentadas estas consideraciones, veamos quienes intervienen y de que forma se desarrolla el mencionado procedimiento de revocación del mandato, para el caso específico que contempla la legislación del Estado de México.

4.5.1.- EL ÓRGANO FACULTADO PARA SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Por disposición constitucional, la Legislatura de cada entidad federativa es el órgano facultado para substanciar el procedimiento de revocación del mandato de alguno o algunos integrantes de los ayuntamientos que conformen la propia entidad federativa.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, establece en su fracción primera, párrafo tercero, que:

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán... revocar el mandato a alguno de sus miembros (de los





Ayuntamientos)..., siempre y cuando se haya substanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan”.

Para el caso particular de nuestro estudio, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su artículo 34, que: “El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Y en forma específica, el artículo 38 del mismo ordenamiento jurídico establece que “El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo...”

En consonancia con ello, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo define la competencia de dicho órgano: “Corresponden al Poder Legislativo del Estado, las facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución esta ley y otros ordenamientos legales”.

Al respecto, de entre las facultades que contempla la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 61, fracción XXVIII, se establece como facultad de la legislatura local:

XXVIII.- “...revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros (de ayuntamientos) por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan”.

Con esta base constitucional, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su artículo 42 que:

“La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá... revocar el mandato de sus miembros(ayuntamientos), siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

En consecuencia, se concluye que corresponde a la Legislatura local de esta entidad federativa, por disposición Constitucional y legal substanciar el procedimiento de revocación del mandato de algún o algunos integrante de ayuntamiento en el Estado de México.





Al respecto, la Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado de México, establece en su artículo 40 que "la Asamblea, para el cumplimiento de sus obligaciones se reunirá en sesiones conforme a lo dispuesto por la ley...".

Para tal efecto, el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de México en su artículo 40, establece que: las sesiones de la Legislatura podrán ser de régimen:

- I.- Deliberante;
- II.- Solemne;
- III.- Especial;
- IV.- Jurisdiccional.

Es dentro de las sesiones jurisdiccionales, cuando la Legislatura del Estado conoce de las causas de revocación del mandato de quienes integran un ayuntamiento, conforme a lo que preceptúa el artículo 48 del mismo ordenamiento legal.

No obstante lo anterior, la maquinaria del Poder Legislativo en el Estado de México, no puede, de acuerdo al marco normativo actual, accionar por sí misma la puesta en marcha del procedimiento de revocación del mandato, para ello le resulta necesario que otro órgano le formule la petición respectiva.

A) SOLICITUD DE REVOCACIÓN DEL MANDATO.

Para que la Legislatura Local del Estado de México conozca de las causas que motivaren pedir revocación del mandato de algún integrante de ayuntamiento es necesario que el titular del Poder Ejecutivo de la Entidad formule la solicitud respectiva, en ejercicio de la facultad que en forma casi exclusiva le otorga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su artículo 47 establece:

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

De acuerdo con esta disposición legal, si el titular del Poder Ejecutivo del Estado de México determina que se han actualizado alguno o algunos de los supuestos contenidos en la Ley Orgánica, para revocar el mandato a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, presentará entonces, ante la Legislatura del Estado la correspondiente solicitud a efecto de que la misma sea analizada. Asimismo el propio precepto legal, le atribuye la capacidad de dictar medidas que estime procedentes para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y





tranquilidad sociales, aunque el propio ordenamiento legal no establece el alcance de tales medidas.

Analizando esta facultad, debemos observar el carácter voluntario de su ejercicio. La voluntariedad encuentra significación en cuanto a que la puesta en marcha del control, realizado mediante la solicitud de revocación del mandato, es instado por un órgano distinto del órgano controlante. Esa facultad le permite al titular del Poder Ejecutivo ser el mismo que decide no sólo "que" controla, sino también "cuándo" controla.

Aunque la valoración de la conducta debe hacerse atendiendo a su adecuación en las causas graves establecidas en la ley, en el fondo, se atiende a la libre voluntad del órgano que debe poner en marcha este tipo de control. Basta con que la actuación del poder no le parezca "oportuna", o no goce, simplemente, de su "confianza". Por tanto, valoración se efectúa con absoluta libertad de criterio.

Decíamos que es una facultad casi exclusiva del titular del Ejecutivo, toda vez que la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, establece en su artículo 47, último párrafo, que: "La Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la **revocación** definitiva del nombramiento o **mandato** del Servidor Público Municipal que corresponda; en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo".

Ello en referencia a las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos municipales, que en ejercicio de sus funciones incumplan con las obligaciones específicas contenidas en dichas fracciones del artículo 47 del citado ordenamiento legal, las cuales mencionan:

I.- Rendir oportunamente la Cuenta Pública;

V.- Rendir informes y dar contestación en los términos de esta ley a las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales o del resultado de las auditorías practicadas;

VI.- Remitir los informes mensuales de los estados financieros de la Hacienda Pública Municipal y de obras públicas municipales en los términos establecidos en esta ley;

Es decir, en estos supuestos que contiene la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, se faculta a la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General



Glosa para solicitar a la Legislatura correspondiente, la revocación del mandato de algún servidor pública que incurra en tales conductas.

B).- LA COMISIÓN DE INSTRUCCIÓN Y DICTAMEN.

El artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México establece que: "La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones de dictamen, especiales, jurisdiccionales y comités...", y deja al reglamento respectivo su regulación y funcionamiento.

A su vez, en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México se subdividen a las comisiones jurisdiccionales en las siguientes:

- De Examen Previo.
- Sección instructora del Gran Jurado.
- De Instrucción y Dictamen.

Esta comisión de Instrucción y Dictamen se integra de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para conocer de: "... los casos de suspensión de ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de sus miembros..."

Su composición consta de ocho diputados, de conformidad con el artículo 104 del mismo ordenamiento legal; y que serán:

- > EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES.
- > EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.
- > EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN.
- > EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.
- > DOS INTEGRANTES DE LA GRAN COMISIÓN.
- > UNO DE LA PRIMERA MINORÍA A PROPUESTA DE SU FRACCIÓN LEGISLATIVA.
- > Y UNO DE LA SEGUNDA MINORÍA, A PROPUESTA TAMBIÉN DE SU FRACCIÓN LEGISLATIVA.

Debiendo considerar que para cada asunto que le sea turnado a esta Comisión, se tendrá que elegir de entre sus miembros:

- UN PRESIDENTE.
- UN SECRETARIO.
- Y UN PROSECRETARIO.

Siendo necesaria además, la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, e indispensable la de su presidente, para poder sesionar y tomar determinaciones, esto, conforme a lo preceptuado por el artículo 124 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Una vez recibida en la Legislatura Local del Estado de México la solicitud formulada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, La Oficialía Mayor de la



Legislatura (Art. 94 L.O.P.L.) deberá remitirla por turno a la Comisión de Instrucción y Dictamen para su trámite, según lo dispuesto en el artículo 125 Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Ciertamente, la Comisión no ejerce propiamente funciones jurisdiccionales sino, más bien una función de filtro en relación a la denuncia presentada. Tiene como función valorar en Derecho pero también apreciar en mérito u oportunidad los hechos que se denuncien e imputan a los funcionarios. Le corresponde declarar si existe un mínimo de fundamento, en cuyo caso se dará paso a la fase parlamentaria.

Al efecto, la Comisión de Instrucción y dictamen deberá considerar en forma inicial:

1. Si el servidor público denunciado es considerado integrante de ayuntamiento, que sea sujeto de revocación de mandato, y que continúe desempeñando su encargo público.
2. Y Si la conducta corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 47 de la Ley Orgánica Municipal.
3. Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta del servidor permite incoar el procedimiento, la declarará procedente y ordenará su instrucción.

C).- NOTIFICACIÓN

Radicado el expediente en la Comisión de Instrucción y Dictamen, ésta ordenará se realice en forma personal la notificación de instauración del procedimiento de revocación del mandato a quien o quienes se imputen las causas graves previstas en la Ley Orgánica Municipal.

Asimismo en ese acto:

- Correrá traslado de la solicitud formulada por el Ejecutivo ante la Legislatura Local para el inicio del procedimiento de revocación del mandato.
- Hará del conocimiento del o los inculcados, el derecho que tienen a expresar lo que a sus intereses convenga y a rendir las pruebas pertinentes es la que estimen acreditar lo por ellos manifestado.

Citándoles formalmente para celebrar una audiencia que, de conformidad con lo establecido en el artículo 125, fracción I, del Reglamento de la Ley Orgánica, deberá llevarse a cabo después de cinco y antes de quince días, a partir de que hayan sido legalmente notificados.





D).- PERIODO PROBATORIO.

Llegado el día en que tiene verificativo la audiencia mencionada anteriormente, la comisión de Instrucción y dictamen acordará la admisión de pruebas que se relacionen con el asunto planteado, mismas que se desahogarán en la misma fecha, quedando a cargo de los oferentes su presentación; y sólo en caso de ser necesario, la audiencia se prolongará por el tiempo que sea necesario para el desahogo de todas las pruebas admitidas.

E).- ALEGATOS.

Una vez desahogadas las pruebas que se hubieren presentado, se pasará inmediatamente a la etapa de alegatos, los cuales podrán ser formulados en forma verbal o por escrito, por las partes que tengan un interés jurídico dentro del procedimiento; una vez expuestos, la Comisión de Instrucción y Dictamen estará en posibilidad de presentar el dictamen.

F).- DÍCTAMEN.

Una vez concluida la audiencia, la Comisión de Instrucción y Dictamen, deberá elaborar y emitir el Dictamen correspondiente, el cual será sometido a la Asamblea; si el Dictamen considera procedente la solicitud planteada por el titular del Ejecutivo Estatal, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, para declarar en su caso, la revocación correspondiente. (Art. 125, fracción IV). La resolución que emita será definitiva e inatacable, la que se notificará a los interesados y será publicada en la gaceta de Gobierno.

Lo importante a considerar en dicha resolución, es que la misma se toma por la fuerza de los votos, no por la razón jurídica; y que cuando un órgano político, como es la legislatura local, acude a la Constitución o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, ciertamente está interpretando la regla, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante ha de tener en cuenta para adoptar su postura). Que el titular físico del órgano o parte de sus miembros sean, coyunturalmente, juristas, tampoco implica que jurídica haya de ser la valoración.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que este tipo de control que ejerce la legislatura sobre los miembros de los ayuntamientos, es un control político,



previsto jurídicamente, aunque sus parámetros responden más a criterios de oportunidad política (no de oportunismo).

Concluyendo, es oportuno aclarar, porque que al parecer existe un mal entendido, pues quizá se han confundido las normas con los fenómenos que regulan, así como el tipo de saber que sobre las unas y las otra pueden aplicarse. El jurista enfoca su estudio hacia los objetos que se consideran formalmente jurídicos y no sólo los que, además, lo son materialmente. Esa delimitación del campo de su conocimiento se encuentra en la forma y en el método, no así en la materia propiamente considerada. Lo que al jurista le está en cierta forma vedado es estudiar políticamente el control que ejerce la legislatura (en cuanto control parlamentario) no estudiarlo jurídicamente; sin embargo, estudiarlo jurídicamente no es dotar de naturaleza jurídica al objeto, sino dotar de carácter jurídico a su estudio. En resumen, lo que el jurista puede (y debe) es estudiar la regulación jurídica de ese control político que ejerce la Legislatura, que ni deja de ser político porque el derecho lo regule ni tampoco ha de convertirse en jurídico para que el jurista lo estudie, de igual forma, por ejemplo, que la representación política no deja de ser política porque existan normas electorales ni ha de ser concebida como representación jurídica (lo que resultaría una incoherencia) para que pueda ser estudiada y tratada en el campo del Derecho Constitucional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



CITAS AL CAPITULO CUATRO.

1. TOURAINE Alan. *¿Qué es la Democracia?* p.236.
2. Citado por Luis A. Corona. *Democracia Semidirecta en México*. p. 194.
3. Citado por Bobbio Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad*. p. 212.
4. BOBBIO Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. P. 203.
5. LOEWENSTEIN Karl. *Teoría de la Constitución*. p. 328.
6. BOBBIO Norberto. Op. Cit. p. 110 y 111.
7. LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p. 213.
8. MARTÍNEZ SOSPEDRA. *Introducción a los partidos políticos*. P. 88.
9. LANZ DURET, M. Op. Cit. p.67.
10. SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. p. 302.
11. BIELSA Rafael. Op. Cit. p. 229.
12. BIDART CAMPOS. *Derecho Constitucional*. tomo I p. 370 y371.
13. GONZALEZ URIBE. *Teoría Política*. p. 393
14. DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. p. 115.
15. LOEWENSTEIN Karl. Op. Cit. p. 205.
16. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 576.
17. LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p. 211.
18. Véase Nota 785, En Burgoa OrihueLA. Op. Cit. p. 576.
19. TENA RAMÍREZ, F. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 106.
20. MARTÍNEZ SOSPEDRA. Op. Cit. p. 307.
21. POPPER, karl. La Lección de Este Siglo. p. 31.
22. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Libro LL. Cap. I.
23. HAURIUO, Maurice. Op. Cit. p. 149.
24. Ídem. p. 149.
25. GARCIA PELAYO. Citado por Burgoa OrihueLA. Op. Cit. p. 675.
26. CARRÉ DE MALBERG, Citado por Burgoa OrihueLA. Op. Cit. pp. 525 y 526.
27. Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. 547 y 548 tomo G-M.
28. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 526 y 527.
29. Constitución Política Comentada y Concordada. Artículo 40. Ed. Porrúa. 2000
30. GONZÁLEZ OROPEZA Manuel. *Estudios en Homenaje al Dr. Mantilla Molina*. Porrúa. P. 396.
31. Ídem.
32. POSADA Adolfo. Op. Cit. p. 139.
33. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. p. 158.
34. QUINTANA ROLDAN. Op. Cit. p. 334.
35. GONZALEZ OROPEZA. M. Op. Cit. 398.
36. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 257.
37. LOEWENSTEIN Karl. Op. Cit. p. 174.
38. HESSE KONRAD. Escritos de Derecho Constitucional. p. 163.
39. ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y control del poder*. p. 146.
40. RODRIGUEZ LOZANO Amador. *Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal*. p. 69.
41. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 527.
42. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. p.98.
43. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. p. 552.
44. DELGADILLO GUTIERREZ. Luis H. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. p. 23)
45. BORJA MARTÍNEZ, Manuel. *La Responsabilidad Civil*", Revista praxis, núm. 60, INAP, México. pag. 115.
46. Citado por Luis H. Delgadillo. Op. Cit. p. 68.
47. GONZALEZ DE LA VEGA, Rene. *Responsabilidad Penal*. Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, pag. 104.
48. Constitución Política Mexicana Comentada p. 184 ed. Porrúa, Tomo IV.



49. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Op. Cit. p. 54.
50. LOEWENSTEIN, Karl, Op. Cit. p. 218.
51. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. p. 51.
52. GONZALEZ OROPEZA. M. Op. Cit. 386.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- ❖ EL MUNICIPIO CONSTITUYE UNA AGRUPACIÓN HUMANA DE CARÁCTER SOCIO-POLÍTICO, ASENTADA DENTRO DE UN TERRITORIO, QUE GENERALMENTE RESULTA LA BASE DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE UN ESTADO; SU PROPÓSITO INICIAL CONSISTE EN ORGANIZAR LA FORMA DE SATISFACER LAS NECESIDADES PRIMARIAS, RESULTANTES DE LA CONVIVENCIA SOCIAL Y ORIGINADOS POR LA VECINDAD DE LOS INDIVIDUOS; TODO ESTO, NECESARIAMENTE RECONOCIDO, ESTRUCTURADO Y REGULADO POR UN ORDEN JURÍDICO.
- ❖ EL MUNICIPIO ES PRODUCTO DEL ORDEN JURÍDICO, AÚN CUANDO SE LE RECONOCEN ATRIBUTOS DE ORIGEN SOCIAL Y DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, SU EXISTENCIA COMO MUNICIPIO SE PRODUCE HASTA QUE EL DERECHO LE DEFINE, LE OTORGA FACULTADES, Y LE SEÑALA FINES A CUMPLIR.
- ❖ EL MUNICIPIO COMO ENTE PÚBLICO, PARTICIPA PRIMERAMENTE DE LOS MISMOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN AL ESTADO: TERRITORIO, POBLACIÓN Y GOBIERNO; AGREGÁNDOSE POR SU ESPECIFICIDAD LA AUTONOMÍA COMO ELEMENTO CARACTERÍSTICO DEL GOBIERNO LOCAL. LA AUTONOMÍA SE CONCEBE COMO LA CAPACIDAD DE AUTODETERMINACIÓN CON QUE DEBE CONTAR LA ENTIDAD MUNICIPAL, CONFORME A LO ESTABLECIDO EN SUS PROPIAS NORMAS JURÍDICAS; Y EN TAL CONSIDERACIÓN, POSEE ATRIBUCIONES QUE SUPERAN LARGAMENTE A LAS DE LOS ENTES AUTÁRQUICOS; COMO LO ES, EL DICTADO DE NORMAS DE SUSTANCIA LEGISLATIVA (REGLAMENTOS) EN EL ÁMBITO DE SU RESPECTIVA COMPETENCIA.
- ❖ EL MUNICIPIO ES EL ENTE JURÍDICO-COLECTIVO, Y POR LO MISMO, ES QUIEN POSEE EL ATRIBUTO DE LA PERSONALIDAD; SU REPRESENTACIÓN EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL, PARA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DE GOBIERNO, ESTA A CARGO DE UN CUERPO COLEGIADO DENOMINADO AYUNTAMIENTO, EL QUE DE NINGUNA MANERA Y EN NINGÚN CASO PUEDE EQUIPARARSE AL MUNICIPIO EN SÍ MISMO.
- ❖ LOS ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO INICIALMENTE SE REGISTRAN EN ROMA Y ESPAÑA, POR DOS RAZONES FUNDAMENTALES: EN PRIMER LUGAR, PORQUE EN SU DESARROLLO EL IMPERIO ROMANO ABSORBIÓ A LA PENÍNSULA IBÉRICA, LA CUAL POSTERIORMENTE SE CONSTITUYÓ EN EL ASIENTO DE LA CORONA ESPAÑOLA, CUYO PUEBLO REALIZARÍA LA CONQUISTA DEL CONTINENTE AMERICANO; Y EN SEGUNDO LUGAR, PORQUE NUESTRO DERECHO, ES PRODUCTO DEL DERECHO ROMANO, Y EN EL





CASO PARTICULAR DE NUESTRO ESTUDIO, DEL DERECHO PÚBLICO, RECONOCIENDO LA TRASCENDENTE APORTACIÓN QUE ROMA HA REALIZADO A LA CIENCIA JURÍDICA.

- ❖ EN SU ESTUDIO, EL MUNICIPIO MEXICANO ENCUENTRA COMO REFERENCIA OBLIGADA EN SUS ANTECEDENTES, LA FIGURA DEL CALPULLI PREVALECIENTE DURANTE LA ÉPOCA PREHISPÁNICA; LA IMPORTANCIA DE SU ESTUDIO Y REFERENCIA RADICA EN SU ORGANIZACIÓN, LA FORMA DE CONCEBIR A LA CIUDAD COMO CENTRO DE VIDA POLÍTICA, CEREMONIAL Y ECONÓMICA, ASIMISMO, PERCATARSE DEL ORDEN EN LOS TRAZOS URBANOS, LA ARMONÍA, Y FUNCIONALIDAD, QUE DEBIÓ TENER LA CIUDAD ANTES DE LA CONQUISTA.
- ❖ EN NUESTRA HISTORIA COMO PAÍS, LA FIGURA MUNICIPAL HA CONSTITUIDO UN SIMBOLO IMPORTANTE EN LA GENERACIÓN DE MOVIMIENTOS SOCIALES; Y ANTES DE ELLO, SU SIGNIFICACIÓN COMO BANDERA POLÍTICA EN EL MOVIMIENTO PRECURSOR DE INDEPENDENCIA.
- ❖ EL ARTÍCULO 115 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL, QUE CONSAGRA DE FORMA ESENCIAL LA VIDA JURÍDICA DEL MUNICIPIO, HA SIDO MODIFICADO EN ONCE OCASIONES. LAS MAS TRASCENDENTES PARA LA VIDA MUNICIPAL HAN SIDO, EVIDENTEMENTE A PARTIR DEL AÑO DE 1917, LAS DE LOS AÑOS DE 1983 Y 1999. A PARTIR DE ESTA ÚLTIMA, SE RECONOCE CONSTITUCIONALMENTE AL MUNICIPIO COMO ÁMBITO DE GOBIERNO.
- ❖ POR LO MISMO, A NIVEL MUNICIPAL HABLAMOS DE LA EXISTENCIA UN PODER PÚBLICO; ES, LA MANIFESTACIÓN PRIMARIA DEL PODER, Y LA MAS CERCANA A LA COMUNIDAD; RECONOCIDA ASI, POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
- ❖ LOS MUNICIPIOS, CONSTITUYEN PARTES DE UN TODO ORGÁNICO, CONSECUENTEMENTE REPRODUCEN, EN ESCALA, EL ESQUEMA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA CON AJUSTE A SU JURISDICCIÓN; EN CONSONANCIA, LA REPÚBLICA REPRESENTATIVA SE INTEGRA DE ESTAS PARCIALIDADES EN SUSTANCIA CON EL TODO.
- ❖ DENTRO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MUNICIPAL, LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESEMPEÑAN UN DOBLE PAPEL: EN PRIMER TÉRMINO, ENCUADRAN A LOS ELECTORES, ES DECIR, A LOS REPRESENTADOS; ENCUADRAN TAMBIÉN A LOS ELEGIDOS, ES DECIR, A LOS REPRESENTANTES; CONVIRTIÉNDOSE ASÍ, EN UNA ESPECIE DE MEDIADORES ENTRE ELEGIDOS Y ELECTORES; MEDIACIÓN QUE SE VUELVE INDISPENSABLE; PUESTO QUE SIN

TESIS CON
ALLA DE ORIGEN



PARTIDOS POLÍTICOS, EL FUNCIONAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, ES DECIR, LA BASE MISMA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, RESULTARÍA IMPOSIBLE.

- ❖ EL ORDEN JURÍDICO DEFINE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, Y LE ATRIBUYE FUNCIONES ESPECÍFICAS; COMO ÓRGANO COLEGIADO, EL AYUNTAMIENTO SE INTEGRA EN FORMA ESENCIAL POR LAS FIGURAS DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, Y SINDICO O SINDICOS DE MAYORÍA RELATIVA, Y EN SU CASO, DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN VIGENTE APLICABLE EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA.
- ❖ LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO PUEDE REDUCIRSE ÚNICAMENTE AL CONJUNTO DE LEYES E INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE ASEGURAN LA PARTICIPACIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA MAYORÍA; ESTOS ELEMENTOS, NO SON SUFICIENTES SI NO EXISTE EL RESPETO DE LAS LIBERTADES Y EL RECONOCIMIENTO DEL DISEÑO POLÍTICO Y DE LA DIVERSIDAD SOCIAL; POR LO MISMO, SU INSTITUCIONALIZACIÓN SE FUNDAMENTA A PARTIR DE LA LIMITACIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO, Y DEL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE GARANTÍAS Y LIBERTADES INDIVIDUALES.
- ❖ LA CONSTITUCIÓN ES ENTONCES, EL INSTRUMENTO JURÍDICO-POLÍTICO ENCARGADO DE OTORGAR LOS PODERES PÚBLICOS, RECONOCER LAS LIBERTADES PÚBLICAS, CONTROLAR EL EJERCICIO DE LOS PODERES Y DE LAS LIBERTADES QUE ACTÚAN RECÍPROCAMENTE COMO LÍMITES DE SU EJERCICIO.
- ❖ EN UN ESTADO DE DERECHO, LOS FUNCIONARIOS Y AGENTES DEL ESTADO DEBEN SER LOS PRIMEROS EN ACATAR LA CONSTITUCIÓN Y DEMÁS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS, A FIN DE PODER EXIGIR SU CUMPLIMIENTO A LOS DEMÁS; DEBEN SER RESPONSABLES DE SU ACCIONAR, POR ELLO, JUSTAMENTE, SE CONSAGRA LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA COMO UN PRESUPUESTO Y REQUISITO DE LA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO, LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA SE CONVIERTE ENTONCES EN UN INSTRUMENTO PARA AFIANZAR LAS LIBERTADES PÚBLICAS.
- ❖ LA FUNCIÓN DEL CONTROL CONSISTE EN VIGILAR QUE LAS LIMITACIONES JURÍDICAS IMPUESTAS AL PODER, Y QUE SE HAN INSTITUIDO EN EL ORDEN JURÍDICO SEAN RESPETADAS, LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE REALIZAR DICHO CONTROL, TIENEN A SU CARGO LA OBLIGACIÓN DE SUPERVISAR LA OBSERVANCIA DE DICHAS LIMITACIONES E IMPEDIR SU INCUMPLIMIENTO, O EN SU

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CASO DE NO CONSEGUIRSE ESTO, REMEDIAR LA SITUACIÓN EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE Y SANCIONAR AL INFRACTOR.

- ❖ ESTE CONTROL LEGAL DE LOS GOBERNANTES SE EJERCE A TRAVÉS DE DISTINTOS MEDIOS JURÍDICOS, YA SEA QUE SE TRATE DE IMPUGNAR EL ACTO ADMINISTRATIVO O DE GOBIERNO QUE CAUSE UNA LESIÓN A LOS INTERESES COLECTIVOS O PARTICULARES, EN CUYO CASO SE APLICARÁN Y EMPLEARÁN LAS LEYES, RECURSOS Y JUICIOS EXISTENTES EN EL DERECHO VIGENTE, O EN SU DEFECTO, DE RESPONSABILIZAR AL SERVIDOR PÚBLICO QUE NO SE CONDUZCA DENTRO DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LAS LEYES QUE REGULAN SU ACTIVIDAD Y SU ACTUACIÓN. DE ESTA DUALIDAD SURGEN DOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE SON LA BASE FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.
- ❖ EN FORMA ESENCIAL, PARA LOGRAR ESE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD, LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE REPÚBLICA EL JUICIO DE AMPARO, CUYO OBJETIVO PRINCIPAL LO CONSTITUYE LA PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CONTRA LEYES O ACTOS DE AUTORIDAD, Y EN DONDE DICHA INSTITUCIÓN JURÍDICA ES ADMISIBLE CONTRA LEYES (DISPOSICIONES GENERALES EN SENTIDO AMPLIO, ENTRE LAS QUE SE INCLUYEN LAS REGLAMENTARIAS), ASÍ COMO CONTRA CUALQUIER ACTO DE AUTORIDAD QUE INFRINJAN NO SÓLO LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, CALIFICADOS COMO GARANTÍAS INDIVIDUALES, SINO TAMBIÉN LOS ESTABLECIDOS EN LEYES ORDINARIAS, ENTRE LAS QUE ENCUENTRAN INCLUSO LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES, ESTO ES, PARTICIPA DE TODO EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.
- ❖ EN EL SISTEMA LEGAL MEXICANO, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983, ENCONTRAMOS CUATRO DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DESEMPEÑO DE SUS EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES. POR LOS VALORES JURÍDICOS TUTELABLES, LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA PUEDE SER: CIVIL, ADMINISTRATIVA, PENAL Y POLÍTICA.
- ❖ EL TEMA DE LAS INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO LO SON EL PLEBISCITO, EL REFERÉNDUM, LA INICIATIVA POPULAR, Y EN FORMA PARTICULAR LA REVOCACIÓN DEL MANDATO, HAN GENERADO DOS POSTURAS, POSIBLEMENTE, EXTREMAS PERO NECESARIAS PARA EFECTOS DE ESTUDIO SOBRE SU POSIBILIDAD DE APLICACIÓN EN ALGUNA ENTIDAD.

TESIS CON
CALLA DE ORIGEN



- ❖ LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ES CONCEBIDA COMO UN MODELO QUE SE CARACTERIZA POR LA PRESENCIA DE UN SISTEMA EN PRINCIPIO REPRESENTATIVO, DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE PERMITEN AL PUEBLO INTERVENIR DIRECTAMENTE DENTRO DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y GUBERNAMENTAL.
- ❖ EN TEORÍA, LA REVOCACIÓN DEL MANDATO, CORRESPONDE A LAS FIGURAS CONSIDERADAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA; SU OBJETIVO ESENCIAL SE DETERMINA POR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES EN EL DESPOSEIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN OTORGADA A UN GOBERNANTE. SU ANTECEDENTE CLÁSICO: EL RECALL ESTADOUNIDENSE.
- ❖ DE ORDINARIO, EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, LA REFERENCIA A LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO SE CONCEBE EN EL ÁMBITO DEL DERECHO PRIVADO, SU ESCASO TRATAMIENTO EN EL CAMPO DEL DERECHO PÚBLICO HA DIFICULTADO NO SOLAMENTE SU APRENSIÓN TEÓRICA, SINO, LO QUE RESULTA MAS GRAVE, SU FUNCIONALIDAD.
- ❖ EN NUESTRO PAÍS, LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO SE INTRODUCE A RANGO CONSTITUCIONAL EN EL AÑO DE 1983, LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA A PARTIR DE ENTONCES, LA CONTEMPLA EN SU ARTÍCULO 115, EN CONJUNTO CON OTRAS TRES FIGURAS RELATIVAS A LA VIDA MUNICIPAL: LA SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS, LA DECLARATORIA DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN DEL MANDATO EN LO INDIVIDUAL A SUS INTEGRANTES; SIN EMBARGO, SU INCLUSIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL NO PRECISÓ LOS ALCANCES, LAS DIFERENCIAS, Y MENOS AÚN, LA NATURALEZA DE QUE PARTICIPA CADA UNA DE ESTAS FIGURAS.
- ❖ DE ACUERDO AL TEXTO CONSTITUCIONAL, LA REVOCACIÓN DEL MANDATO RESULTA APLICABLE A LOS INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO; PERO TAMBIEN PARA AQUELLAS PERSONAS QUE DESEMPEÑAN UN CARGO POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACIÓN DENTRO DEL ÓRGANO DE GOBIERNO; ENTENDIENDOSE POR CARGOS DE NOMBRAMIENTO O DESIGNACIÓN, NO LOS REALIZADOS POR EL PROPIO AYUNTAMIENTO, SINO LA DESIGNACIÓN O NOMBRAMIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES O AYUNTAMIENTOS PROVISIONALES EN LOS SUPUESTOS QUE LOS MISMOS ORDENAMIENTOS LEGALES LO CONTEMPLAN.
- ❖ UNA VEZ ESTABLECIDAS LAS BASES, LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE NUESTRO PAÍS, DEJÓ A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LA REGULACIÓN DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN SUS





RESPECTIVAS CONSTITUCIONES Y EN SU LEGISLACIÓN SECUNDARIA; SIN EMBARGO, ANTE LA FALTA DE PRECISIÓN CADA ENTIDAD FEDERATIVA LE HA REGULADO DE MANERA DISTINTA, LO QUE HA DIFICULTADO LA UNIFORMIDAD EN SU TRATAMIENTO.

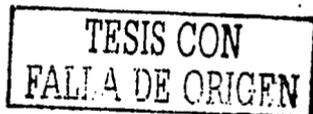
- ❖ LAS CAUSAS DE PROCEDENCIA PARA LA REVOCACIÓN DEL MANDATO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, DE ACUERDO A LOS ORDENAMIENTOS LEGALES APLICABLES EN EL ESTADO DE MÉXICO, RESPONDEN ESENCIALMENTE A LOS ACTOS U OMISIONES QUE REDUNDAN EN PERJUICIO DE LOS INTERESES PÚBLICOS FUNDAMENTALES O DE SU BUEN DESPACHO; POR LO MISMO, PODEMOS CONSIDERAR QUE ESTAMOS EN PRESENCIA DE UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA O CONSTITUCIONAL, EN ESTE SENTIDO, ES CLARO QUE ESTE TIPO DE INTERÉS EXISTE TANTO A NIVEL ESTATAL COMO EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD MUNICIPAL; Y DONDE, PARA ESTE TIPO DE RESPONSABILIDAD, LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL SOLO PUEDE SER APLICADA A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO.
- ❖ LA EXIGIBILIDAD DE UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA PUEDE CONSIDERARSE COMO FINALIDAD DEL CONTROL, Y ÉSTA EXISTE CUANDO -UTILIZANDO PALABRAS DE LOEWENSTEIN- 'EL DETENTADOR DE PODER DA CUENTA A OTRO DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN QUE LE HA SIDO ASIGNADA'; LA RESPONSABILIDAD ENTONCES, SE CONVIERTE EN UNA INSTITUCIÓN DE CONTROL CONSTITUCIONAL.
- ❖ EL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO MUNICIPAL, PUEDE CONCEPTUARSE COMO EL PROCEDIMIENTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL DE CARÁCTER POLÍTICO, INSTAURADO POR LA LEGISLATURA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE ALGUNO O ALGUNOS DE LOS INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO, POR LA COMISIÓN DE CONDUCTAS QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD EN CUANTO RESULTAN VIOLATORIAS DE LOS INTERESES PÚBLICOS FUNDAMENTALES.
- ❖ EN EL ESTADO DE MÉXICO, EL PROCEDIMIENTO PARA REVOCAR EL MANDATO A ALGUN INTEGRANTE DE AYUNTAMIENTO, GENERALMENTE INICIA A SOLICITUD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, CONFORME A LA ATRIBUCIÓN QUE EN FORMA ESPECÍFICA LE ATRIBUYE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL; Y SÓLO EXCEPCIONALMENTE, A SOLICITUD DE LA COMISIÓN INSPECTORA DE LA LEGISLATURA, EN LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE CONTEMPLA LA LEY ORGÁNICA PARA LA CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA DEL PODER LEGISLATIVO.
- ❖ CORRESPONDE A LA LEGISLATURA LOCAL DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL





SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO DE ALGÚN O ALGUNOS INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CUANDO SE ACTUALICEN LOS SUPUESTOS JURÍDICOS QUE CONTEMPLAN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES RESPECTIVOS, FORMA ESPECÍFICA, LAS CAUSALES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

- ❖ LAS CAUSALES DE PROCEDENCIA PARA REVOCACIÓN DEL MANDATO, SON SIMILARES A LAS ESTABLECIDAS PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MÉXICO, SIN EMBARGO, LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA NO CONTEMPLAN LA APLICACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO A NIVEL MUNICIPAL; EN REALIDAD, EL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN DEL MANDATO OTORGA EN LA ACTUALIDAD MENOS GARANTÍAS DE DEFENSA PARA EL INCULPADO QUE LAS ESTABLECIDAS PARA EL JUICIO POLÍTICO, A PESAR DE LA ESTRECHA SIMILITUD EN LOS SUPUESTOS JURÍDICOS.
- ❖ AUNQUE LA VALORACIÓN DE LA CONDUCTA DEBE HACERSE ATENDIENDO A SU ADECUACIÓN EN LAS CAUSAS GRAVES ESTABLECIDAS EN LA LEY, EN EL FONDO, SE ATIENDE A LA LIBRE VOLUNTAD DEL ÓRGANO QUE DEBE PONER EN MARCHA ESTE TIPO DE CONTROL; BASTA CON QUE LA ACTUACIÓN DEL PODER NO LE PAREZCA OPORTUNA O, NO GOCE SIMPLEMENTE DE SU CONFIANZA; POR TANTO, LA VALORACIÓN SE EFECTÚA CON ABSOLUTA LIBERTAD DE CRITERIO.
- ❖ ESTE TIPO DE CONTROL QUE EJERCE LA LEGISLATURA SOBRE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, RESPONDE EN ESENCIA A UN CONTROL POLÍTICO, EL CUAL, AUNQUE SE ENCUENTRA PREVISTO JURÍDICAMENTE, SUS PARÁMETROS RESPONDEN MÁS A CRITERIOS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA (ENTIENDASE NO DE OPORTUNISMO).
- ❖ EN EL CASO PARTICULAR DEL ESTADO DE MÉXICO, LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO, TANTO EN LA CONSTITUCIÓN DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, COMO EN LOS DEMÁS ORDENAMIENTOS LEGALES, NO PERMITEN ASIMILARLE COMO FIGURA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, TANTO POR LA FORMA DE INICIO DE SU PROCEDIMIENTO COMO POR SUS EFECTOS A LA CONCLUSIÓN DEL MISMO.
- ❖ AL EFECTO, RESULTA NECESARIO DIFERENCIAR -COMO LO HA RESALTADO EL MAESTRO DIEGO VALADES- ENTRE REFORMAS Y ADICIONES AL TEXTO CONSTITUCIONAL, PARA SABER SI DE TODAS LAS QUE SE HAN EFECTUADO PODEMOS MEDIR EL GRADO DE AVANCE O EN SU CASO, EL RETROCESO EN EL CONTENIDO DE LAS





INSTITUCIONES QUE PRESCRIBE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL.

- ❖ EN UNA REFORMA ORIENTADA HACIA LA REINSTITUCIONALIZACIÓN, NO PODEMOS CAER EN LA IDEA DE QUE TODAS LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES PUEDEN ADOPTARSE Y ADAPTARSE A NUESTRO RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO, SIN TOMAR EN CONSIDERACIÓN NUESTROS ANTECEDENTES JURÍDICOS, NUESTRA CULTURA, NO HACERLO PODRÍA RESULTAR CONTRAPRODUENTE; EL EJEMPLO CLARO, LO CONSTITUYEN VARIOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, QUIENES EN SU AFÁN REFORMISTA ESTABLECIERON EN SUS TEXTOS CONSTITUCIONALES UNA AMPLIA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INCLUYERON: PLEBISCITOS, REFERÉNDUM, CONSULTAS POPULARES, ASAMBLEAS ABIERTAS, EL PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA REVOCACIÓN DE MANDATOS PARA LOS REPRESENTANTES MUNICIPALES, DEPARTAMENTALES Y NACIONALES; EL RESULTADO: LAS DURAS REALIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS NO SOLO NO DESAPARECIERON, SINO EN EL MAYOR NÚMERO DE CASOS SE INCREMENTARON LOS ILÍCITOS, LA POBREZA, LA RECESIÓN ECONÓMICA Y UN BAJO NIVEL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- ❖ CIERTAMENTE, LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO, POR SUS ANTECEDENTES (EL RECALL ESTADOUNIDENSE), CONSTITUYE UNA INSTITUCIÓN AJENA A NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL; NO OBSTANTE, NO PODEMOS DESECHAR EN SU TOTALIDAD AQUELLA FIGURA, SIN ANTES EVALUAR LOS EFECTOS JURÍDICOS EN SU PRACTICIDAD; ELLO, EN VIRTUD DE QUE LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y SU REGULACIÓN EN FORMA ESPECÍFICA EN LA CONSTITUCIÓN PARTICULAR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, NO CORRESPONDE EN ESENCIA A AQUELLA FIGURA CONSIDERADA DENTRO DE UN SISTEMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, QUE TIENE POR OBJETO AMPLIAR LA BASE POSIBLE DE PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL DEPOSEIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD DE UN GOBERNANTE, EN ESTE CASO EL DE UN INTEGRANTE DE AYUNTAMIENTO.
- ❖ LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL, POR SU INSIGNIFICACIÓN (FALTA DE SIGNIFICADO EN EL ÁMBITO DE LO PÚBLICO), Y POR LA HIBRIDEZ QUE PRESENTA, OCASIONA NO SOLAMENTE CONFUSIÓN EN NUESTROS TEXTOS LEGALES, AMÉN DE LA CONFUSIÓN TEÓRICA QUE GENERA; SINO QUE CONTRASTA CON NUESTRO SISTEMA EN CUANTO EL MISMO PRESCRIBE UNA FORMA DE GOBIERNO REPRESENTATIVO, PUES TANTO EN SU REGULACIÓN SUSTANTIVA, COMO EN LA ADJETIVA, NO ENCONTRAMOS CARACTERÍSTICAS QUE



PERMITAN ASIMILARLE A UNA FIGURA DE LAS CONSIDERADAS TÍPICAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

- ❖ RESULTA NECESARIO ENTONCES, EN PRIMER LUGAR REFORMAR EL TEXTO DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL CON LA FINALIDAD DE UTILIZAR EL TÉRMINO DE INSTITUCIÓN ADECUADA, EVALUANDO SU FUNCIONALIDAD POR LOS EFECTOS JURÍDICOS QUE SE PRETENDE GENERAR.
- ❖ ASIMISMO, SE PROPONE QUE A EFECTO DE SER CONGRUENTES Y COHERENTES CON EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 108 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SE ESTABLEZCA LA FIGURA DEL JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN PARTICULAR DEL ESTADO DE MÉXICO, Y SU LEGISLACIÓN ESPECÍFICA, PARA SER APLICADA A LOS INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO, DEBIDO A QUE EL CONTENIDO DE LAS CAUSAS GRAVES QUE CONTEMPLA LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL CASO DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO SON, EN RIGOR, LAS MISMAS QUE SE CONSIDERAN PARA EL CASO DEL JUICIO POLÍTICO ESTABLECIDO EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DEL ESTADO DE MÉXICO, OTORGÁNDOLE LAS MISMAS GARANTÍAS QUE PARA ESTA FIGURA SE ESTABLECEN DENTRO DE SU PROCEDIMIENTO.
- ❖ LA ANTERIOR MODIFICACIÓN, CONSECUENTEMENTE SE TRADUCIRÁ EN REDUCIR LA ENORME FACULTAD QUE LE OTORGA LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO EN SU ARTÍCULO 47, AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, AL PRÁCTICAMENTE MONOPOLIZAR EL EJERCICIO DE LA SOLICITUD A LA LEGISLATURA LOCAL PARA REVOCAR EL MANDATO DE ALGÚN INTEGRANTE DE AYUNTAMIENTO, CUANDO SU CONDUCTA NO LE PAREZCA 'ADECUADA'.
- ❖ LA FINALIDAD: ESTABLECER EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBERNANTE MUNICIPAL, FIGURA HASTA HOY INAPLICABLE PARA LOS INTEGRANTES DE UN AYUNTAMIENTO; PUES, SI DE ACUERDO A NUESTROS PROPIOS TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES, CUALQUIER CIUDADANO TIENE LA FACULTAD PARA, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, DENUNCIAR LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE ALTOS FUNCIONARIOS EN EL ÁMBITO ESTATAL Y FEDERAL, ATENDIBLE RESULTA ENTONCES ESTABLECER Y REGULAR ESE DERECHO PARA QUE ESE MISMO CIUDADANO PUEDA TAMBIÉN, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, EJERCITARLO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, POR RESULTARLE EL ESPACIO DE INMEDIATO DE GOBIERNO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



- ❖ RESULTA ASIMISMO CONVENIENTE ESTUDIAR LOS MECANISMOS JURÍDICOS QUE FORTALEZCAN LOS VÍNCULOS CON LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS Y CON LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, CON EL PROPÓSITO DE PERFECCIONAR LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- ❖ LA OPORTUNIDAD DE ADOPTAR MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, NO PUEDE SER PRODUCTO DE LA DEMAGOGIA Y EL ILUSIONISMO DE POPULARIDAD, SINO DE LA SABIDURÍA JURÍDICA Y LA REALIDAD, CUESTIONES FUNDAMENTALES EN LA TRANSFORMACIÓN DE NUESTRA LEY FUNDAMENTAL.
- ❖ EL EXAMEN JURÍDICO, REALIZADO DE UNA MANERA CONSCIENTE RESPECTO DE LA NATURALEZA, CONTENIDO, Y REGULACIÓN JURÍDICA DE ESTAS FIGURAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, NOS PERMITIRÁ COMPRENDER QUE EL OBJETIVO NO ES EL DEBILITAMIENTO DE NUESTRO SISTEMA REPRESENTATIVO CONSAGRADO CONSTITUCIONALMENTE EN ARAS DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA; AL CONTRARIO, SE TRATA DE COMPLEMENTAR Y, POR ENDE, DE FORTALECER A NUESTRAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS CON ESTE TIPO DE MECANISMOS; AL TIEMPO QUE, PERMITIRÁ ENTENDER LA ESPECIFICIDAD DE SUS CARACTERÍSTICAS, SU FUNCIONALIDAD, Y LA TRASCENDENCIA JURÍDICA DE SU ADAPTACIÓN A NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Desarrollo de la Administración local. En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas. Los Municipios de México. U.N.A.M Instituto de Investigaciones Sociales, Méx. 1973.
3. ACOSTA Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.
4. ALARCON GARCIA, Gloria. Autonomía municipal, autonomía financiera. Madrid: Civitas, 1995. 163 p.
5. ALBI, Fernando. - Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Ediciones Aguilar Madrid, 1950.
6. ALBI, Fernando. La Crisis del Municipalismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1946.
7. ALVAREZ GENDIN, Sabino. Manual de Derecho Administrativo Español. Bosch, Barcelona, 1958.
8. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la ciencia política. México. Harla. 1983. 263 p.
9. ANORVE BAÑOS. M. Servicios públicos municipales. México: Porrúa, 1998. 247 p.
10. ARAGON REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995. 205 p.
11. ARISTOTELES. - La Política. Décimo segunda edición. Porrúa, S.A. México 1989.
12. AZCARATE Gumersindo de. El Municipio de la Edad Media. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1984.
13. BENEYTO PEREZ, Juan. Historia de la Administración Española e Hispanoamericana. Madrid. Editorial Aguilar. 1985.
14. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Ed. Porrúa. México. 1980. P. 152.
15. BIDART CAMPOS, German J. Derecho Constitucional. Editorial Ediar, Buenos Aires, 1963.
16. BIDART CAMPOS, German J. Derecho Político. Editorial Aguilar. Buenos Aires, Argentina, 1993.
17. BIJLSA RAFAEL. Derecho Constitucional. Buenos Aires : De Palma, 1959.
18. BIJLSA RAFAEL. Principios de Régimen Municipal. Buenos Aires : Abeledo-Perrot, 1962.
19. BOBBIO NORBERTO. El futuro de la democracia. México : Fondo de Cultura Económica, 1996.
20. BORJA MARTINEZ, Manuel. La Responsabilidad Civil. Revista praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.
21. BURDEAU, GEORGES. Derecho constitucional e instituciones políticas. Madrid : Nacional, 1981. 832 p.
22. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 6ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.
23. BURKE, Edmond. Reflexiones sobre la revolución francesa. Madrid : Rialp, 1989. 250 p.
24. CALZADA PATRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla S.A. 1990.
25. CARMONA ROMAY, Adriano G. Mis Dictámenes en el Ministerio del Estado. La habana, Editorial librería marti, 1953.
26. CARRÉ DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México. 1949.
27. CASTOREÑA, Jesús. El Problema Municipal Mexicano, BANOBRAS, México. 1982.
28. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. México 1985.
29. CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marques de, 1743-1794. Cinco memorias sobre la instrucción publica y otros escritos. Ed. Morata, Madrid. 2001.
30. Constitución Política Mexicana Comentada p.184 ed. Porrúa, Tomo IV.



31. CORDOVA EFREN. Las relaciones colectivas de trabajo en América latina : Estudio de sus actores, sus diversas manifestaciones y sus conflictos, con especial referencia al sector publico. Ginebra : OIT, 1981.
32. CORTIÑAZ PELAIZ, León. Introducción al derecho administrativo. México : Porrúa, 1994.
33. CUESTA. Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Tecnos, 1982.
34. CUEVA MARIO DE LA. La Idea del Estado. U.N.A.M., México, 1980.
35. DABIN JEAN. Doctrina general del Estado. Editorial Jus, México, 1955 (Traducción Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno).
36. DANA MONTAÑO, Salvador. Estudios de Política y Derecho Municipal. Univesidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela. 1962.
37. DANA MONTAÑO, Salvador. Teoría General del Estado. Ediciones De Palma. Buenos Aires. P. 201.
38. DE ANDREA SÁNCHEZ, newman Valenzuela, Rodríguez Lozano. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. México. Editorial Porrúa.
39. DE SAVIGNY, Jean. ¿El Estado Contra los Municipios ? Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1978.
40. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores publicos. Mexico : Porrúa, 1996.
41. DEMICHELLI Alberto. El poder ejecutivo : génesis y transformaciones. Buenos Aires : De palma, 1950.
42. DICCIONARIO JURÍDICO. I.I.J. UNAM. Tomo I- Q. Editorial Porrúa. México.
43. DIEZ MANUEL, María. Derecho Administrativo. De Palma, Buenos Aires, 1968.
44. DOMINGUEZ DE COMPAGNY. Política de Poblamiento de España en América. La Fundación de las Ciudades. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984.
45. DROMI Roberto. Ciudad y Municipio. Buenos Aires : Ciudad Argentina: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1997.
46. DROMI, Roberto. El Perímetro del Poder: democracia, estado, derecho, economía. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.
47. DUGUIT, REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Madrid : F. beltran, 1926.
48. DUVERGER Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.
49. ESCRICHE y Martin, Joaquin. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Bogota : Temis, 1977.
50. ESCUDE, Bartoli. "Los Municipios de España", citado por : Campos Ochoa M. El Municipio, su evolución Institucional, BANOBRAS, México, 1981.
51. ESQUIVEL OBREGÓN, Apuntes Para la Historia del Derecho en México. Robledo, México 1948.
52. EZETA LUIS de. Manual del Alcaldes y Jueces de Paz. México, Alacena de Libros de José Antonio de la Torre, Esquina de los Portales de Mercaderes y Agustinos. 1845.
53. FAYA VIESCA. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa. 2ª. Edición México. 1986.
54. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 28 Edición, Porrúa, S.A. México, 1989.
55. GAMAS TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. SEP/Setentas, México, 1975.
56. GARCÍA OVIEDO y Martínez Useros. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial EIASA, Tomo I.
57. GARCÍA Pelayo. Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
58. GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA. El Municipio: Historia, naturaleza y Gobierno Jus México 1947 p. 74.
59. GONNENWEIN, OTTO. Derecho municipal alemán, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, p. 51
60. GONZALEZ DE LA VEGA, Rene. Responsabilidad Penal. Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984, pág. 104)
61. GONZALEZ, Luis, 'El liberalismo triunfante', en: Historia General de México. El Colegio de México, México, 1979.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



62. GONZALEZ Luna Efraín. El municipio mexicano y otros ensayos : Escritos diversos publicados de 1940 a 1944; compilación, ordenamiento anotaciones y prólogo de Pedro Vázquez Cisneros. México : Jus, 1974 173 p.
63. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.
64. GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A., México 1992.
65. GRECA, Alcides. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1937.
66. HAURIUO Andrè. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel. Barcelona, 1971.
67. HAURIUO Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927.
68. HELLER HERMAN. Teoría del estado. 2a ed. México : Fondo de Cultura Económica, 1998.
69. HERNANDEZ Antonio Maria. Derecho municipal. Buenos Aires : De palma, 1997.
70. HESSE KONRAD. Escritos de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
71. IGLESIAS, Juan. Derecho romano. Instituciones de Derecho Privado. 7ª. Ed. revsada y aumentada Barcelona : Ariel, 1982, 774 p.
72. IHERING Rudolf Von. La lucha por el derecho. 3a ed., facsímilar. México, Porrúa, 1998.
73. JELLINECK, George. Teoría general del Estado. México, Oxford University, 1999
74. KELSEN, Teoría pura del derecho, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1960.
75. KELSEN. Esencia y valor de la Democracia, Editorial Nacional. 1949
76. LANZ DURET. Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Continental, México, 1977.
77. LANZ DURET. Teoría General del Estado. Editorial Imprentas, México, 1947.
78. LINARES QUINTANA, Segundo V. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 3 tomos, Editorial Plus Ultra, Argentina, 1976.
79. LOEWENSTEIN KARL. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona 1976.
80. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. México, D.F. Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
81. LORET DE MOLA. Las Entrañas del Poder : Secretos de campana. México : Grijalbo, c1991.
82. Los Derechos del pueblo mexicano, tomo VIII, p. 309)
83. MACEDO, Miguel S. El Municipio en México, su Evolución Social; Editorial Posada, México, 1931.
84. MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional. México. Porrúa, 1986.
85. MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo p. 387.
86. MARSILIO DE PADUA. El defensor de la paz. Madrid : Tecnos, 1989. 546 p
87. MARTÍNEZ José Luis. Hernán Cortes, México, FCE pp. 82-82).
88. MARTÍNEZ SOSPEDRA. Introducción a los partidos políticos. Barcelona : Ariel, 1996.
89. MARTINS DANIEL, Hugo. El Municipio Contemporáneo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1987.
90. MAZARIEGOS RAMOS, Ileana. El Poder del Municipio. México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.F.C. 1987.
91. MENDIETA y Nuñez Lucio. La Administración Pública en México. U.N.A.M. México, 1942.
92. MIRANDA José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Primera Parte 1521-1820. México. U.N.A.M. 1978.
93. MOMMSEM, Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano. Madrid. 1893.
94. MORALES JIMÉNEZ, A. Historia de la Revolución Mexicana. México. 1951.
95. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1990.
96. MOUCHET Carlos. Pasado y Restauración del Régimen Municipal. p. 20
97. NATALE, Alberto A. Derecho Político, De Palma. Buenos Aires, 1979. p.6).
98. NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. El Nuevo Sistema electoral mexicano. col. Popular. F.C.E. México. 1991 p. 22).
99. OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio, Su Evolución Institucional. Colección Cultura Municipal. BANOBAS. México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



100. OCHOA CAMPOS, Molsés. La Reforma Municipal, p. 32 y 37)
101. OLMEDO CARRANZA. Historia del Municipio en México. Tomo III, vol. I.
102. ONSARI Fabián. Gobierno Municipal. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1941.
103. OROZCO y BERRA, Manuel. Organización Social y Política de los Antiguos Mexicanos. México, 1963.
104. OTS Y CAPDEQUI, José María; Historia del Derecho Español en América y del Derecho Italiano. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
105. PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Básico de la Administración Local. Editorial Ariel-Derecho. Barcelona. 1988
106. PATIÑO CAMARENA Javier p.22 Análisis de la Reforma política U.N.A.M. 1980).
107. PETIT-DUTAILLIS, Charles Edmond 1868-1947 Los municipios franceses ; caracteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo xviii / Tr. por José López Pérez México: Uteha, c1959 295 p.
108. POLA Reynaldo. Pequeña Guía del Regidor de Ayuntamientos. México, Librería y Papelería de Ángel Pola. 1926.
109. POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1927.
110. POSADA, Adolfo. Escritos Municipalistas y de la Vida Local. Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1979.
111. QUINTANA ROLDAN. Derecho Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 2000.
112. RABASA, Emillo. Estudio Sobre la Organización Política. Editorial porrúa. S.A. México. 1986
113. RABASA, Emillo. La Constitución y la Dictadura. México, Editorial Porrúa. 1982.
114. RECASENS SICHES, L. Panorama del Pensamiento Jurídico en el siglo XX, Editorial Porrúa, S.A., México, 1963.
115. REES JONES, Ricardo. El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España. México. Instituto Nacional de Investigaciones Históricas. U.N.A.M. 1979.
116. RENDÓN HUERTA BARRERA Teresita. Derecho municipal. 2a ed. Mexico: Porrúa, 1998 490 p.
117. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A., México. 1998.
118. RODRIGUEZ LOZANO Amador. Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal. Cuadernos del I.I.J. U.N.A.M. México.
119. ROMERO QUIROZ, Javier. El Estado de México Marcos Históricos y Geográficos. Toluca Estado de México. Ediciones del Gobierno del Estado de México, 1990.
120. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos, México, 1969.
121. SACHICA G. Luis "Democracia, Representación y Participación". F.C.E. México. 246 p.
122. SÁNCHEZ AGESTA Luis. Principios de teoría política, Madrid 1966.
123. SANTAMARÍA PASTOR. La teoría del órgano en el Derecho Administrativo, núm. 40-41, enero-marzo 1984, Madrid, Pág. 56)
124. SAYAGUES LASO. Tratado de Derecho Administrativo., Montevideo, 1959.
125. SCHMITT CARL. Teoría de la Constitución.
126. SEHEWERERT FERRER Arnoldo. Curso de Derecho Municipal. Maracaibo, 1967.
127. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
128. TENA RAMÍREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1980.
129. TENA RAMÍREZ.- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978
130. TOCQUEVILLE ALEXIS. La Democracia en América, Tercera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
131. TORRE LISANDRO DE LA, Régimen Municipal H. Concejo deliberante de información municipal de Buenos Aires. P. 17. Oficina de Información Municipal, 1939.
132. UGARTE CORTES Juan. La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional



- del municipio. México, Porrúa, 1985.
133. ULLOA ORTIZ Manuel. El Estado Educador. México, Jus, 1976
 134. UVALLE BERRONES Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. México. Plaza y Valdés editores. 1992.
 135. VANOSSI Jorge. El Misterio de la Representación política. edición 1972.
 136. VAZQUEZ Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. SEP, México. 1986, 203 p.
 137. VECCHIO, Giorgio del. Teoría del estado. Barcelona, Bosch, 1956
 138. VILLEGAS BASAVILBASO, D. Derecho Administrativo. EUDEBA, Buenos Aires, 1950.
 139. VINELLI Víctor S. Y otros, El Régimen Municipal en la Constitución Bs As p. 14 (Vinelli, Víctor S. Y otros, El Régimen Municipal en la Constitución, Bs. As, Abeledo-Perrot, 1959.
 140. WEBER MAX. Economía y Sociedad.
 141. ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "Los primeros tropiezos" en Historia General de México. El Colegio de México. México. 1976.

ENCICLOPEDIAS

- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1955.
- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americana. Espasa Editores, Barcelona, 1924.
- DICCIONARIO JURÍDICO. I.I.J. UNAM. Tomo I- Q. Editorial Porrúa. México.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Corcordada. Ed. Porrúa. 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Prontuario de Legislación fiscal 2001. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas. 2001.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Ed. Gobierno del Estado de México. 2001
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México. Ed. Gobierno del Estado de México. 2001.
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México. Ed. Gobierno del Estado de México. 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN