



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGÓN"**

**IMPLANTACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO-REELECCIÓN  
DEFINITIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES  
EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**RICARDO PAREDES CABRERA**

**ASESOR: LIC. JOSÉ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**

**MÉXICO**

**2004.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS.

### **A mi Dios:**

Que siempre ha estado conmigo, que nunca me ha dejado solo y que seguirá guiándome con su dulzura y sabiduría, como lo ha hecho en la elaboración del presente trabajo.

### **A mi Universidad:**

Que me abrió sus puertas y me formó como profesionista, llevando en mí la ética de nuestra máxima Casa de Estudios.

### **A mis Padres:**

Por todos los esfuerzos que desde niño me dedicaron para que llegara éste momento, ya que con su amor, comprensión, desvelos, sabores y sinsabores, hoy es posible que llegue a realizarme como profesionista.

**A ti Edmunda:**

Por todo ese cariño, amor, comprensión y esfuerzo que has depositado en mí; por los desvelos, lágrimas y preocupaciones que pasaste por mí, y que hoy finalmente puedo decirte: ¡Sí se pudo Mamá!

**A ti Guillermo:**

Por todos tus esfuerzos, consejos y sabiduría, que has tenido hacia mí; por haberme enseñado a enfrentar mis responsabilidades y sobre todo por los sacrificios que has pasado por mí, sabes Papá: ¡Los hemos logrado!

**A ti Memo:**

Por todos tus consejos, comprensión y cariño que me has brindado, Hermano, gracias por tu respaldo y doy gracias a Dios porque finalmente está haciendo realidad nuestros sueños de niños.

**A ti Daniel:**

Porque aunque aún eres un niño,  
además de ser mi hermano, eres  
uno de mis mejores amigos que tengo,  
y que has sido uno de mis motorcitos  
que me ha inspirado en seguir adelante  
en mis propósitos.

**Al Lic. José Hernández Rodríguez:**

Por haber depositado su confianza en  
mi, aceptando ser mi asesor en la  
presente tesis, dedicándome esos  
valiosos minutos de su tiempo y el  
haberme compartido su sabiduría.

**A mis abuelitos:**

Que desde niño me han orientado  
con su sabiduría y cariño, y que en gran  
parte debo lo que soy a ellos.

**A mis familiares y amigos:**

Por el apoyo que he recibido de ellos  
en los diversos momentos de mi  
formación personal y profesional,  
pues con ellos he salido adelante.

# I N D I C E

## IMPLANTACION DEL PRINCIPIO DE NO-REELECCION DEFINITIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Introducción.

|  |     |
|--|-----|
| Capítulo I.- El municipio, sus tesis y antecedentes históricos.....  | 1   |
| 1.1. El municipio.....   | 1   |
| 1.2. Teorías del origen del municipio.....   | 13  |
| 1.3. Derecho comparado.....  | 22  |
| 1.4. En México.....  | 38  |
| <br>   |     |
| Capítulo II.- El ayuntamiento y el principio de no-reelección para el Presidente de<br>la República, los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (marco<br>jurídico.)..... | 70  |
| 2.1. El ayuntamiento.....  | 70  |
| 2.2. El principio de no-reelección en la actualidad.....   | 110 |
| 2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos<br>Mexicanos.....   | 116 |
| 2.2.2. Constituciones Políticas de las Entidades<br>Federativas.....   | 128 |
| 2.2.3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....  | 134 |
| 2.2.4. Leyes Orgánicas Municipales.....  | 135 |

|   |     |
|---|-----|
| Capítulo III.- El principio de no-reelección para los integrantes del ayuntamiento municipal y la problemática originada..... | 136 |
| 3.1. La no-reelección en los ayuntamientos.....   | 136 |
| 3.1.1. No-reelección absoluta o relativa en los ayuntamientos.....  | 136 |
| 3.2. Problemática originada por la no-reelección relativa en los ayuntamientos.....   | 152 |
| 3.2.1. Situación en que se encuentran los partidos políticos en los municipios.....   | 152 |
| 3.2.2. Eficacia o ineficacia de los servicios públicos brindados por el ayuntamiento municipal.....                           | 166 |
| 3.2.3. La participación cívico-política de los habitantes del municipio.....  | 175 |
| Capítulo IV.- Propuesta planteada al artículo 115 Constitucional Federal.....   | 185 |
| 4.1. Reforma planteada.....   | 185 |
| 4.1.1. Contemplación actual del principio de no-reelección en el artículo 115 Constitucional Federal.....                     | 185 |
| 4.1.2. Reforma planteada.....   | 188 |
| 4.2. Beneficios que traería consigo la reforma.....   | 208 |
| 4.2.1. Mejor servicio administrativo y eficacia gubernamental.....  | 208 |
| 4.2.2. Modificaciones en el ordenamiento jurídico secundario.....   | 211 |
| 4.3. Propuesta.....   | 212 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Conclusiones..... | 217 |
| Bibliografía..... | 222 |



## INTRODUCCION.

Quiero manifestar primeramente que el motivo por el que decidí hacer mi investigación sobre uno de los temas del municipio, es por que toda mi vida ha transcurrido en uno de ellos, en Ecatepec de Morelos, Estado de México, donde he tenido que experimentar un sin fin de actividades administrativas al efectuar una serie de gestiones cotidianas.

En segundo lugar me aboqué a ésta rama del derecho, toda vez de que la mayor parte de mi vida laboral la he llevado en municipios, siendo primeramente en el de Nezahualcóyotl donde tuve la oportunidad de observar la manera en que transcurre la actividad gubernamental y administrativa del ayuntamiento, posteriormente pude participar en el ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, donde pude aprender mas de cerca las funciones y obligaciones de los ediles, en ambos casos actué como autoridad.

Y no es si no hasta las elecciones locales del 2003 en el Estado de México, en donde participo más activamente en la renovación del cuerpo edilicio de Ecatepec de Morelos, quedando nuestra planilla en un controvertido segundo lugar.

Desde éstas dos perspectivas, como gobernado y luego como gobernante, he tenido una mejor visión sobre el estudio del municipio, lo que me ha motivado a proseguir sobre ésta rama tan importante del derecho.

Pues bien, existe una infinidad de problemas en torno al municipio, en tanto que reformas y adiciones van y vienen en relación al artículo 115 de nuestra Constitución Federal actual, que es el fundamento jurídico por excelencia del municipio, no han quedado resueltos problemas que se han discutido al paso de los años, pues aún así, prevalecen lagunas, contradicciones y obstáculos que impiden un buen desarrollo de los municipios por medio de sus ayuntamientos.

Es aquí en donde enfoco mis estudios, en donde analizo al órgano administrativo y gubernamental del municipio, es decir, al ayuntamiento, el cual entre muchos otros de los problemas que enfrenta actualmente se encuentra el del principio de no-reelección de carácter relativo, para los integrantes de los ayuntamientos municipales, mismo que se encuentra consagrado en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal actual, toda vez de que prohíbe la reelección a los integrantes del cuerpo edilicio para el periodo inmediato siguiente, siempre y cuando hayan estado en funciones, dejándolos en libertad de que solo descansen el periodo siguiente al que estuvieron en ejercicio para que estén en posibilidades de poder competir nuevamente.

Considero necesario que el principio antirreeleccionista contemplado en nuestra actual Carta Magna, sea aplicado por igual a cada uno de los cargos de elección popular que se contemplan en la misma, ya que resulta ilógico considerar una división del principio en comentario en absoluto o relativo, ya que el sentir de la misma es uno solo, no permitir que una misma persona permanezca en el ejercicio de un cargo popular por mas tiempo que el señalado por la ley y que se

dé la oportunidad a otros ciudadanos de ocupar ese espacio para presentar y ejecutar nuevos programas de trabajo.

Pretendo analizar cuales son las ventajas o desventajas que trae consigo el hecho de que personas que ya han ocupado un espacio dentro de un ayuntamiento municipal nuevamente lleguen a ocuparlos, como ya ha sucedido en varios municipios de México.

Busco que el principio de no-reelección que se aplica al presidente de la República, que es en un sentido absoluto o definitivo, sea también aplicado a los integrantes de los ayuntamientos municipales, ya que al ser el municipio la base de la división territorial de los Estados, considero que es en éste en donde debe de manifestarse más claramente el respeto al postulado de Francisco I. Madero.

Estos constituyen los principales motivos por los que pretendo efectuar una tesis de carácter propositiva, pues busco ofrecer una nueva alternativa por medio de una reforma al artículo 115 Constitucional Federal, haciendo para ello uso del método deductivo, partiendo del municipio en lo general hasta llegar al problema ya planteado en párrafos anteriores en lo particular.

## CAPITULO

### I.

## EL MUNICIPIO, SUS TESIS Y ANTECEDENTES HISTORICOS.

### 1.1.EL MUNICIPIO.

Son varios los autores que aluden el significado de la palabra "municipio", pero antes, considero necesario conocer cual es su fuente etimológica, al respecto, Carlos Quintana Roldán, menciona que tiene su origen en el latín, "...pues siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacer cargo de algo, asumir ciertas cosas"<sup>1</sup>. Nos da a entender este autor que el nombre de *municipium* era el que se le daba a las ciudades, en donde los habitantes tomaban las acciones necesarias para poder resolver los asuntos que eran de la incumbencia de toda la colectividad, tal y como lo señalaré más adelante.

---

<sup>1</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 1.

Elisur Arteaga Nava, señala que el significado etimológico de municipio se da "...del latín *munus*, deber, carga, tarea y *ceps*, el que coge."<sup>2</sup> De cualquier forma, era la denominación que le daba Roma a todos aquellos pueblos que se encontraban bajo su dominio, los cuales le tenían que prestar una serie de servicios o cargas.

Es importante mencionar que hasta el día, de hoy, sigue utilizándose en nuestro país la palabra de municipio, derivándose de esta palabra otras mas, tal y como es el caso de municipalización o la de municipales.

Ahora bien, existe un sin fin de definiciones acerca del municipio, pero entre los más relevantes podemos mencionar los siguientes:

José Mejía Lira, investigador del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica), al respecto comenta que "...el municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el Ayuntamiento cumplirá el papel de coordinador para integrar los distintos esfuerzos y establecer una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no solo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad"<sup>3</sup>. De esta definición se desprenden dos elementos: el Ayuntamiento y la comunidad el primero de ellos, es el que se encuentra obligado a la creación de políticas y mecanismos que aseguren la satisfacción de las necesidades y demandas del segundo, buscando

---

<sup>2</sup> Coordinador Editorial: Giambruno Roca, Sara. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Tomo II. Editorial Litografía Ingramex. S.A. de C.V. México 2002. Pág. 64.

<sup>3</sup> Mejía Lira, José. La Participación Ciudadana en los Municipios en la nueva relación Estado-sociedad. Servicios Editoriales, S. A. México 1993. Pág. 14.

de igual manera que los integrantes de esa sociedad se vayan interesando cada vez mas por participar mas activamente en la solución a esos problemas, dejando a un lado su estado pasivo.

Una definición mas apegada al derecho administrativo, es el que proporciona Ignacio Burgoa, quien nos dice que "...el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo, que se ubica dentro de un estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región".<sup>4</sup> Esta definición entraña dentro de la teoría del federalismo, en donde se contempla al municipio como elemento integrante de una entidad federativa, la cual a su vez forma parte del Estado, pero para que éste último pueda funcionar, debe delegar ciertas funciones, siendo así como nuestra Constitución Federal vigente, marca muy claramente cuales son las facultades que le corresponden en todo caso a los municipios, de ahí la descentralización administrativa que contempla este autor.

Otro autor que comparten esta idea es el Doctor Andrés Serra Rojas, quien señala que "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial 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 reglamentada por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 904.

Legislaturas de los estados.”<sup>5</sup> Al igual que Burgoa, se plasma la idea de descentralización por medio del municipio, misma que se encontrará representada por el Ayuntamiento, por medio del cual se representará su personalidad jurídica con la que el municipio será capaz de ser titular de derechos y obligaciones entre sí, con los particulares o con otros órganos gubernamentales, ya sean de las entidades federativas o del propio Estado. Hace mención de que lo anterior encuentra su fundamento jurídico en la Constitución Federal y en las leyes estatales, en donde se establece más concretamente la forma de su integración, así como los mecanismos que hacen funcionar su estructura política-administrativa.

Rafael de Pina, nos proporciona una definición más tradicional, pues menciona que “Es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.”<sup>6</sup> De acuerdo al autor, se contemplan los tres elementos constitutivos del municipio: el territorio, la población y el gobierno, éste último representado por el ayuntamiento, de los cuales entraré en su estudio mas adelante.

Otro doctrinario del derecho municipal, lo es Don Moisés Ochoa Campos, quien señala que: “El Municipio es un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad-sociopolítica-funcional aglutinada en forma de asociación

---

<sup>5</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 5.

<sup>6</sup> De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo quinta edición. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 375.

de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local.<sup>7</sup> De acuerdo a esta definición, el municipio surge como una expresión de unidad en la medida en que la sociedad debe organizarse para poder satisfacer sus necesidades más comunes. Cabe hacer mención que de acuerdo a este autor, esta forma de agrupación comienza a darse dentro de las pequeñas esferas o niveles de la sociedad.

Desde mi punto de vista, el municipio es la institución jurídico-político-administrativo que representa la base formativa de nuestro sistema federal, asentado en un territorio determinado, gobernado por un órgano colegiado llamado ayuntamiento, el cual se encarga de velar por los intereses de los habitantes de esa región, así como el crear los lineamientos necesarios para lograr que esa comunidad interactúe con él para la solución de los problemas que surjan dentro del mismo. En esta definición, resalta su gobierno, por medio del ayuntamiento, el cual estará encargado de dar solución a los problemas que aquejan a sus habitantes, promoviendo políticas que vayan en busca del ciudadano y que hagan surgir el interés de estos por caminar conjuntamente con sus autoridades en la búsqueda de soluciones a esos conflictos, siendo así el modo en que conviven, se organizan y apoyan los vecinos dentro de un primer nivel político y administrativo de nuestro país.

En cuanto a los elementos que integran a los Municipios, los autores han tomado diversos criterios para clasificarlos, dándoles mayor importancia a unos que a otros.

---

<sup>7</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1985. Pág. 23.



Quintana Roldan, en su libro titulado "Derecho Municipal,"<sup>8</sup> señala a los siguientes autores:

- a) Luigui Ferrari, quien considera como elementos constitutivos del municipio: el territorio, la población y el patrimonio;
- b) Adriano Carmona Romay, quien a su vez considera que los elementos son: el territorio, la población y el personal administrativo;
- c) Efrén Córdova, por su parte los clasifica en: objetivos, que a su vez se agrupan en: territorio, población y capacidad económica; y en subjetivos, que contemplan: la creación o reconocimiento legal y también la capacidad económica; y finalmente cita a:
- d) Antonio María Hernández, quien presenta su clasificación en: territorio, población y poder.

Podemos observar que las clasificaciones son muy variadas, pero, desde mi particular punto de vista considero que sus elementos pueden concretarse en tres: territorio, población y gobierno, los cuales procederé a afectar el estudio correspondiente:

- a) Territorio Municipal.

El autor Juan Ugarte, considera que los Municipios han existido desde siempre en base a su territorio, al respecto señala que: "El Estado en general y en lo particular, su territorio, se formó por la agrupación de Municipios o de las territorialidades

---

<sup>8</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág.15.

municipales.<sup>9</sup> Deduciendo de tal afirmación que el Municipio ha permanecido siempre en un mismo lugar, en un espacio geográfico determinado en el que se ha encontrado asentada una población, que conjuntamente con otros municipios posteriormente llegaron a conformar al Estado.

Quintana Roldan, en su obra ya citada, alude a Don Arnoldo Schwerert Ferrer, quien afirma que: "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 está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente."<sup>10</sup> El territorio entonces, no limita sino que constituye a los Municipios.

Las legislaciones de las entidades federativas de nuestro país, también toman en cuenta al elemento territorial de los Municipios, al respecto la Ley Orgánica del Estado de México, en su artículo 8 señala lo siguiente:

**"ARTICULO 8.-**La división territorial de los Municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos".

---

<sup>9</sup> Ugarte Cortéz, Juan. La Reforma Municipal. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1985. Pág. 194.

<sup>10</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 151.

De igual manera, esta ley, Menciona que las localidades que se encuentran dentro del Municipio tendrán las siguientes categorías:

- a) Ciudad.- Que cuenta con mas de quince mil habitantes, cuenta con los servicios de: hospital, equipamiento urbano, mercado, rastro, cárcel, panteón, bancos, industrias, comercios y escuelas de preescolar hasta media superior;
- b) Villas.- Las cuales tienen una población de cinco mil a quince mil habitantes, cuenta con: equipamiento urbano, servicios públicos, médicos y escuelas hasta el nivel medio superior;
- c) Pueblo.- Con una población de mil a cinco mil habitantes, y cuenta con los servicios públicos indispensables así como de la educación a nivel primaria;
- d) Ranchería.- Cuenta con una población de entre quinientos a mil habitantes, cuenta con delegaciones o subdelegaciones, así como con escuela rural; y
- e) Caserío.- Es aquel el en que se asientan a lo más quinientos mil habitantes.

La Constitución Federal, las legislaciones locales y algunos Bandos Municipales, facultan a sus ayuntamientos para que puedan aprobar y administrar la zonificación de sus Municipios, así como también crear y administrar sus reservas territoriales y ecológicas.

El territorio municipal, es la delimitación política y geográfica dentro de la cual puede válidamente ejercer poder el ayuntamiento, constituye el lugar físico de asentamiento de su población.

Finalmente, no existen espacios territoriales a los que se les de el nombre de Municipios, si no tienen población, y, es aquí en donde comienza el estudio del segundo elementos constitutivo.

b) Población municipal.

Este es el segundo elemento constitutivo del municipio, pero, no podemos hablar del territorio si no contamos con un grupo de personas que se encuentran asentadas en esa jurisdicción territorial.

María Hernández, citado por Quintana Roldán, señala que: "Se trata de la base humana del Municipio asentado en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio, como un Estado sin población."<sup>11</sup> En esta idea se plasma de manera clara la gran importancia del elemento poblacional, pues de nada sirve contar con una determinada extensión territorial si no hay gente que lo habite, ni por supuesto alguien que gobierne y que lleve beneficios cuando no hay pobladores.

---

<sup>11</sup> Ibidem. Pág. 166.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales de los estados de nuestro país, efectúan una clasificación en cuanto a sus integrantes, siendo principalmente los siguientes grupos:

- a) Habitantes.- Será cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera, se considera pues a toda aquella persona que físicamente permanezca dentro del Municipio;
- b) Transeúnte.- Es toda aquella persona que se encuentra en un momento determinado dentro del territorio municipal de una manera ocasional o eventual, ya sea porque cruce su territorio como ruta cuando viene de fuera o cuando se encuentre desempeñando dentro del municipio alguna actividad laboral, educativa, u otra semejante;
- c) Vecino.- Es quien radica eventualmente en la circunscripción municipal, pues tiene su domicilio físico y desarrolla gran parte de sus actividades cotidianas dentro del territorio municipal; y
- d) Ciudadano.- Esta categoría la tienen todas aquellas personas que aún, siendo vecinos, no se encuentren impedidos para poder ejercer sus derechos políticos en relación al Municipio, tal y como es el caso de elegir y ser electo para los cargos de elección popular municipales.

c) Gobierno Municipal.

El tercer elemento constitutivo del municipio se refiere al órgano jurídico encargado de ejercer jurisdiccionalmente dentro del municipio la función administrativa y gubernamental, el cual se encuentra conformado por un grupo colegiado de servidores públicos electos popularmente o designados conforme a la ley, y que tendrán como prioridad velar por los intereses de la colectividad.

Dentro de la doctrina del derecho municipal, encontramos diversos criterios en relación a la forma de los gobiernos municipales, por lo que considero prudente analizar los más importantes a continuación:

a).- Sistema de gobierno por Comisión.- Se caracteriza por ser un cuerpo colegiado de servidores públicos que cuentan con facultades: deliberantes, ejecutivas y administrativas; estas personas reciben el nombre de comisionados y cuentan con el mismo status, tienen la misma jerarquía, además la presidencia de éste órgano es rotativa entre sus integrantes.

Quintana Roldán afirma que "Las necesidades de una sociedad moderna han dejado a este sistema un tanto revestido de aspiraciones utópicas en gran sentido ideal, pero, desafortunadamente, de poca aplicación práctica."<sup>12</sup> Este sistema se aplica actualmente en Estados Unidos, al respecto considero que es el que mejor podría aplicarse en nuestro país, ya que el control del poder ha desencadenado diversos episodios violentos en nuestra historia, mas aún cuando se concentra esta fuerza de decisión en una sola persona, pues el presidencialismo del ejecutivo

---

<sup>12</sup> Ibidem. Pág. 202.

federal se encuentra también reflejado en el Ayuntamiento municipal, en donde la mayor parte de sus integrantes, en la práctica, se encuentran en fuertes desventajas ante el presidente municipal, por lo que al hacer rotativo ese cargo los resultados podrían ser excelentes para contar con una mejor organización administrativa y gubernamental en beneficio de la comunidad municipal.

b).- Sistema de Gerente.- Surge como un mecanismo para eficientar las funciones administrativas; principalmente se presenta en los Estados Unidos de América y se deriva como una ramificación del Sistema por Comisión, pero en este caso, los comisionados delegan la administración ejecutiva del Municipio a un Gerente o manager, quien será una persona con la suficiente preparación, en cuanto a conocimiento y experiencia, para desempeñar ese cargo, teniendo la facultad de nombrar a sus colaboradores y reportar constantemente su labor al Consejo.

La eficiencia de la administración, planteada por éste sistema, trae consigo diversos costos, al respecto, Sewerert Ferrer, citado por Quintana Roldán, afirma que "El régimen municipal de Gerente ha sido calificado como uno de los intentos más radicales de lograr la solución del problema de la eficiencia, pero sobre las bases de la democracia en el gobierno de las ciudades."<sup>13</sup> Es evidente que este sistema ataca a la democracia en el Municipio, pues si los ciudadanos son quienes eligen por voto directo a un grupo de personas como sus autoridades, finalmente quien termina ejerciendo el gobierno municipal será una persona que ocupe el cargo principal, en base a sus conocimientos técnicos, por designación del Consejo, quienes solamente

---

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 203.

delegarán con este acto las funciones que les fueron conferidas por mandato popular.

En otro orden de ideas, Reynaldo Robles, nos afirma que el municipio mexicano "...es un nivel de gobierno, y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por leyes en los que se plasman las aspiraciones del pueblo; los fines que se pretenden alcanzar, las actividades que se deben realizar, se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deben satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos."<sup>14</sup> El autor, comienza a detallar las funciones del Ayuntamiento municipal como máxima autoridad dentro del municipio, y en el que se encuentra representado ese tercer nivel de gobierno, el cual es electo popularmente por todas aquellas personas asentadas dentro de su espacio geográfico, y que es conformado para buscar las mejores soluciones a los problemas que afectan a todos; aunque el estudio de esta figura lo estaré efectuando mas adelante.

## 1.2. TEORIAS DEL ORIGEN DEL MUNICIPIO.

En cuanto a las teorías que contemplan el surgimiento de los municipios podemos encontrar las siguientes:

---

<sup>14</sup> Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 241.



#### a) Teoría Sociológica o lus-naturalista.

Esta teoría sostiene que el municipio ha existido antes que el Estado, debido a que previamente había una sociedad establecida en un determinado territorio.

Esta teoría tubo un gran número de adeptos, al respecto Julián Salazar Medina, quien citando las hipótesis de Ferdinand Toennies y de Gastón Richard, afirma que: "El municipio es una forma social y como estudio de formación comunal, debe de participar de la misma gestión que la que requiere cualquier asociación."<sup>15</sup> De lo que se puede deducir que el municipio surge como una mera evolución de la sociedad al buscar solución a los problemas comunes. De acuerdo a estos autores, surge de la misma sociedad, la cual presentó un primer nivel de desarrollo, la familia, cuyos integrantes se encontraban unidos a su vez por lazos consanguíneos y de parentesco; estos grupos fueron creciendo con el paso del tiempo, por lo que se vieron obligados a conformar estructuras sociales superiores, tales como: gens, tribus, patrias, clanes, etc.; pero su desarrollo a través de los años siguió en aumento, llegando a formarse las comunidades tribales, y no es si no hasta que estos grupos producen el cambio de nómadas a sedentarios cuando se establecen en un espacio geográfico determinado dando paso al surgimiento de una sociedad de carácter natural a la que se le dio el nombre de Municipio Natural.

---

<sup>15</sup> Salazar Medina, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Segunda Edición. Editado por el Instituto de Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México 1992. Pág. 19.

Pascaud, citado por Quintana Roldán, sostiene también la hipótesis del origen del Municipio desde la ley de la sociabilidad que se encuentra en la esencia misma del hombre, diciendo: "...enseguida, por consecuencia completamente natural, experimenta la necesidad de tener una administración interior, de darle instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal que se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado las naciones"<sup>16</sup> Este autor, considera que no solamente los hombres transformaron su forma de convivir hasta crear los municipios, si no que llegaron más lejos, ya que con estos formaron la base principal para las estructuras de todas las naciones actuales, surgiendo todo ello de un proceso social eminentemente natural.

Por su parte Miguel Acosta Romero analiza el origen de esta teoría afirmando que: "...explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice es reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo."<sup>17</sup> El municipio surge como consecuencia del proceso de socialización, donde los grupos tiene que organizarse para sacar adelante los problemas que afectan a toda esa comunidad; llegando a considerar el autor, que esta teoría hace que el Estado reconozca la existencia del municipio mas no que lo cree, ya que nació de una forma espontánea.

---

<sup>16</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 7.

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo tercera Edición. Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 747.

De acuerdo a los criterios de los autores anteriores, el municipio no surge como una obra del legislador, si no que aparece como consecuencia de un hecho real, de un hecho social, ya que se encuentra conformado mucho antes que el Estado y desde antes que lo contemplara la propia ley.

Se considera que el municipio surge como resultado de un acto de solidaridad, en donde los habitantes de una determinada región, tienen que unirse para buscar en conjunto soluciones a sus problemas comunes, y que con el paso del tiempo llegaron a crear al municipio como resultado de esa organización.

Los teóricos del ius-naturalismo, consideran que una vez que llegó a conformarse el Estado, el Municipio contaba ya con derechos previos a la creación de éste, los cuales tenían su origen en una voluntad superior a través del raciocinio del hombre.

Juan Ugarte, considera que existe una confusión dentro de esta teoría indicando que: "...el factor de la agrupación humana y el municipio, propiamente tal, que es institución jurídica."<sup>18</sup> Efectivamente, puedo decir que no es lo mismo el desarrollo que tuvo el hombre en la sociedad, a lo que es la palabra del municipio como institución jurídica, ya que éste último se encuentra inmerso en dicha evolución, pues representa un nivel más de organización solamente.

#### b) Teoría Legalista.

---

<sup>18</sup> Ugarte Cortéz, Juan. Op. Cit. Pág. 189.

Esta teoría nos muestra al municipio como un ente jurídico que surge en consecuencia a la creación del Estado, pues se considera que es éste quien le da su vigencia al otorgarle personalidad jurídica, así como competencia y su propio patrimonio.

Se considera que esta teoría surgió durante la Revolución Francesa, movimiento en el que se pretendió establecer un sistema simétrico y centralizado, donde el municipio se comenzaba a conformar en base a las normas jurídicas sostenidas por el legislador.

De acuerdo a Fernando Albi, el municipio "...no es mas que un elemento integrante del Estado; sin Estado no es posible concebir la municipalidad."<sup>19</sup> Considerando el autor que el municipio solo es un elemento que conforma al Estado.

Por otro lado, Reynaldo Robles señala que: "Esta tesis por su parte, sostiene que antes que la ley declare al municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado."<sup>20</sup> Denotando con ello una posición totalmente opuesta a los seguidores de la Teoría del ius-naturalismo.

Sin duda, el máximo exponente de esta teoría fue Hans Kelsen, quien sostuvo que: "Una teoría del Estado, depurada de todo elementos ideológico, metafísico o místico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerada

---

<sup>19</sup> Salazar Medina, Julián. Op. Cit. Pág. 24.

<sup>20</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit Pág. 40.

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 que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho."<sup>21</sup> De acuerdo a lo expuesto por este autor, el Estado es posible, ya que existe todo un marco jurídico normativo que lo regula como tal, no solamente basta con que exista una comunidad en un espacio determinado para poder manifestar que cumple con todas las cualidades para llegar a conformar esa institución social, ni siquiera es posible imaginar que previo a este existió el municipio, ya que este último debió de haber sido primeramente regulado por un ente superior que lo fue el Estado mismo, quien termino sentando las bases suficientes para su creación.

Puede decirse que de no existir un ordenamiento jurídico bien delineado, el propio Estado no sería mas que un simple conglomerado de personas, lo mismo que sucedería con la institución municipal, misma que es posible en nuestros días, gracias a que existe todo un ordenamiento jurídico que regula desde su conformación hasta su forma de organización interna.

Ignacio Burgoa por su parte, sostiene que: "el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a

---

<sup>21</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. Pág. 10

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 elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir tácticamente el municipio."<sup>22</sup> De acuerdo al autor, el municipio no es posible sin la existencia del elemento jurídico-político, que es el mismo con el que cuenta el propio Estado, por lo que resulta interesante de que es el legislador quien finalmente le termina dando forma y su reconocimiento para que exista como tal.

De acuerdo a los comentarios vertidos por los anteriores autores, el municipio es un espacio territorial, en donde se encuentra asentada una determinada población, y que es la propia ley quien termina de delinear sus rasgos principales, tomando en cuenta: su conformación, su forma de organización, sus autoridades, etcétera, resultando claro que no puede hablarse del mismo si previamente no ha sido contemplado en la norma jurídica como parte integrante de un Estado.

### c) Teoría Ecléctica.

Esta teoría señala que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que es un municipio, pero no lo será hasta que sea reconocido por la ley como tal, por lo que resulta necesario en primer lugar contar previamente con ese asentamiento humano, y en seguida que se le dé el reconocimiento por la ley como municipio.

---

<sup>22</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 40.

Para los seguidores de ésta teoría no es posible si falta una de estas dos condiciones, ya que puede existir un determinado grupo de personas habitando un cierto espacio geográfico bien delimitado, con el transcurso del tiempo podrá llegar a tener el número de habitantes requeridos por la ley, así como los demás elementos que encuadran para ser un municipio, por lo que de hecho en ese momentos ya lo existe, pero por derecho no lo será si no hasta que se le dé el reconocimiento jurídico correspondiente.

Reynaldo Robles Martínez, cita al maestro Moisés Ochoa Campos, quien es partidario de ésta teoría 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 éstas."<sup>23</sup> De acuerdo a éste autor hay dos grandes momentos en ésta teoría, la primera es la existencia de la comunidad misma que poco a poco va adquiriendo los matices de lo que es un municipio; el segundo, se presenta en el surgimiento del municipio como una institución gubernamental reconocida por el ordenamiento jurídico, siendo elemental para la transformación de la voluntad popular.

#### d) Teoría Anglo-sajona.

---

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 42.

Esta teoría se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas a través de los siglos.

Encuentra su origen en el derecho inglés y americano, señalando que una municipalidad es una autoridad local subordinada, creada por el gobierno central con una diferencia muy marcada entre el medio urbano y el rural.

Un ejemplo de este sistema se presenta en Inglaterra, en donde para la existencia de un municipio se requiere que se expida una carta real, o en otros casos el acuerdo del Consejo del Condado con aprobación del llamado Ministerio de Higiene.

#### e) Teoría Administrativa.

Esta teoría considera al municipio como una descentralización administrativa del Estado, que tiene como objetivo final el llevar a cabo todos los servicios y objetivos de carácter público que el mismo Estado le encomiende.

Quintana Roldán cita al Uruguayo Alberto Demicheli, quien sostiene 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 autónomo."<sup>24</sup> Nuestro sistema municipal mexicano, encuadra dentro de esta teoría, ya que puede ser clasificado en una forma típica de descentralización por

---

<sup>24</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 14.



región, donde el Estado confiere una serie de tareas específicas a los municipios, para que solamente ellos puedan ejecutarlas, facultades que se encuentran muy claramente marcadas en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, así como la contemplación del Ayuntamiento municipal, como órgano de gobierno autónomo.

### 1.3. DERECHO COMPARADO.

En cuanto a las formas organizativas del hombre en sociedad a través de su historia, que se han podido casi comparar con el municipio actual, se puede encontrar los siguientes países:

a) Grecia.

El origen del municipio a través de la historia de la humanidad ha sido uno de los temas mas discutidos, tal y como lo hemos de analizar en la presente tesis profesional, los criterios de los autores de la materia son muy diversos, y como muestra nos dice Acosta Romero que: "Hay quien señala que existió esta organización en Grecia, en el Uji del Japón, en la Sippe germánica, y en el Calpulli azteca"<sup>25</sup>. Lo cual no puede negarse, ya que en los lugares en donde se tiene como régimen organizativo y administrativo al municipio, es lógico que tuviera una historia propia, es decir que en cada región cambiarán sus antecedentes históricos.

---

<sup>25</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 481.

Pero lo que nos interesa es investigar sobre el origen del municipio a nivel universal, y la mayoría de los autores coinciden de que fue en la antigua Grecia en donde se comienzan a dar ya los primeros rasgos del sistema municipal, y como ejemplo tenemos a Feliciano Calzada Padrón, quien nos dice que: "En la historia de la humanidad, la organización social y política tiene en el régimen municipal una base de suma importancia, que data desde la antigua Grecia en el siglo V a. n. e."<sup>26</sup>. Motivos por los cuales es importante un estudio sobre esta antigua sociedad.

Los rasgos de lo que llegó a ser Grecia provienen de un largo proceso histórico en la zona, y quien trata bien este punto sin duda lo es Ochoa Campos, quien nos dice que: "La comunidad domiciliaria apareció como municipio primitivo, con los rasgos impresos por el neolítico"<sup>27</sup>. Lo que podemos entender claramente, pues por éste periodo se comienzan a organizar los seres humanos, se crea la raíz de la cultura urbana, es aquí en donde resalta también la cultura Mesopotámica, con el famoso Código de Hammurabi, que entre otras cosas ya regulaba aspectos como: la propiedad privada, las relaciones domésticas y la administración de justicia.

Retomando a Grecia, su estructura social se organizaba en base a la familia por medio de las gens, mismas que se encontraban sustentadas por la religión doméstica, en donde solo el padre conocía sus secretos y los transfería al heredero, propiciando todo ello la aparición del domicilio, lugar considerado inviolable. Pero estas familias se encontraban agrandándose y comenzaron a regirse por sacerdotes,

---

<sup>26</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. México 1990. Pág. 236.

<sup>27</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 55.

quienes también actuaban como juez y jefes, contaban con un ascendiente común, al que le daban el carácter de un semidiós.

Pero para que se pudiera realizar las actividades de defensa, comercio y hasta matrimonio, que era imposible en una sola gens, se alían varias dando paso a las *fatridas*, que tenían a un dios en común y se regían por un jefe o *fatrida*, quien presidía los sacrificios y las asambleas.

La sociedad griega crecía cada vez más, y era necesario ampliar las formas organizativas de la colectividad, es así como surge la alianza entre varias *fatridas*, dando como origen la aparición de las tribus, cada una moralmente se sustentaba en la adoración de un dios en común. Ochoa Campos señala que se le denominaba "héroe epónimo"<sup>28</sup> toda vez de que se trataba de un héroe en común, hombre que era divinizado, quien presidía las asambleas era el jefe.

Para ese entonces las familias ya llenaban todo el territorio griego, como lo manifiesta Ochoa Campos que dice "Tal fue en pocas palabras, la forma en que apareció el municipio de Occidente"<sup>29</sup>. Ya entonces se hablaba de la existencia de las *Pólis*, que eran consideradas por Quintana Roldán como: "Centros de la propia vida política del pueblo griego"<sup>30</sup> pues verdaderamente era para el hombre griego el centro de su vida cotidiana. Estas eran auténticas estructuras sociales, esa perfecta organización colectiva ha dado diversos criterios, tal y como vemos la afirmación de

---

<sup>28</sup> Ibidem. Pág. 57.

<sup>29</sup> Ibidem. Pág. 58.

<sup>30</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 29.

Ochoa Campos que dice que "La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal"<sup>31</sup>. Pero lo que si es importante es que la Pólis llegaron a influir enormemente en la organización romana.

Quintana Roldán nos muestra parte de lo que fue la estructura gubernativa de Atenas:

"El Rey, que celebraba sacrificios.

El Polemarca, jefe del ejército.

El Arconte, quien vigilaba la conservación de los cultos.

Los Tesmotetes, que presidían los grandes jurados.

Los Pritamos, encargados de la conservación del hogar público y vigilar las comidas sagradas.

Magistraturas:

10 Estrategas, que cuidaban de la policía.

10 Agoranomios, que eran los responsables de los mercados.

15 Sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.

15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.

10 Custodios del tesoro.

10 Receptores de cuentas.

11 Encargados de ejecutar las sentencias"<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 30.

<sup>32</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 31.

Lo que demostraba una compleja estructura social, resaltando la gran función burocrática que es muy común en nuestros días, pero que fue pilar importante para las antiguas culturas por su gran eficacia demostrada.

b) Roma.

Es aquí en donde la mayoría de los autores coinciden que el municipio adquiere sus antecedentes jurídicos más importantes, señala Quintana Roldán que "El municipio como institución político administrativa, surgió en Roma,"<sup>33</sup> proceso que se fue perfeccionando en el transcurso del tiempo a través de las diversas etapas históricas de Roma.

En un principio los romanos carecieron de una denominación común para sus núcleos sociales, posteriormente introducen la palabra urbs para designar a Roma y a sus colonias, y en un futuro adquieren el nombre de civitates.

Es importante mencionar que Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, contaba con una poderosa maquinaria bélica, tenían el hábito de pelear saliendo generalmente airosos de sus luchas, imperando en ese pueblo un espíritu de invulnerabilidad.

Los romanos en su primer época de conquistas, sometieron a los pueblos vencidos en una condición servil, sus bienes les fueron confiscados privándoles

---

<sup>33</sup> ídem.

además de sus derechos al reducidos a esclavos, pero si los pueblos se rendían sin oponer resistencia alguna, entonces Roma les permitía conservar ciertos bienes y algunas de sus libertades, por así llamarlo, pues su independencia quedaba exterminada.

Al respecto, Don Miguel Acosta Romero señala que: "Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio, sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia*, de *munus* (carga)."<sup>34</sup> Posteriormente a estas ciudades se les reconoció cierta autonomía, como lo fue el nombrar a sus administradores, siempre y cuando no afectaran los intereses del Imperio, pero teniendo en todo momento la obligación de atenderle en cuanto a las contribuciones que se les requirieran, inclusive en el servicio militar.

Pero, no es si no hasta el poderío de Julio Cesar, en el año 45 antes de Jesucristo, cuando es expedida la *lex municipales*, en la que se plasmaba la forma en la que deberían ser administradas y organizadas políticamente las ciudades, que por ésta ley serían conocidas ya con el carácter de Municipios por el Estado romano.

Ya con el carácter de municipios son decretadas como tales las ciudades de Cumanas, Atellanos, Tusculanos, esto durante los últimos años de la monarquía.

---

<sup>34</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 747.

Puedo establecer que la diversidad de municipios que se dieron en Roma se divide en tres grupos según Quintana Roldan que son:

- a) "*Municipia socii*, que surgen de los pueblos mas 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 conocía también como *municipia cum sufragio*.
- b) *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos, muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio, otros permanecieron en calidad de *municipia sine sufragio*.
- c) *Municipia coercita*, también conocido como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar, a éstos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas o solamente la administración de cuestiones locales o económicas sin gran importancia para el Imperio, desde luego carecían del *ius sufragio* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma"<sup>35</sup>.

Aspectos todos estos que demuestran la existencia de los municipios romanos estructurados políticamente de acuerdo a las relaciones que mantenían esos pueblos con el Imperio.

Esto se puede entender mejor si tomamos en cuenta el origen de los Ayuntamientos, al respecto Ochoa Campos señala que: "...el origen de los Ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la

---

<sup>35</sup> Ibidem. Pág. 66.

antigua Roma<sup>36</sup>. Lo que dio como resultado el otorgamiento de nombramientos públicos a los plebeyos, tales como los ediles plebeyos y los ediles curules que darían paso a los primeros ayuntamientos.

Es así como la administración de la policía romana recayó en los ediles curules, quienes contaban con facultades para vigilar, reparar caminos públicos, conservación de templos y anfiteatros, tranquilidad y orden público, dirección de espectáculos, limitación de gastos funerarios, expulsión de mujeres públicas, cargos que se elegían cada año y que contaban con todo el imperium. Todos estos aspectos propiciaban ya la existencia del municipio romano en esa época.

En el proceso de expansión del Imperio Romano, sus municipios fueron piezas claves para su crecimiento, comenzando poco a poco la dominación de sus vecinos, surgen así los *subditus dediti*, es decir, los pueblos vencidos que entregaban todo a los romanos, quedándoles solo su urbe que dependía política y administrativamente del prefecto enviado por Roma.

En cuanto a la población de los municipios se componían de la siguiente manera:

- a) Los *munícipes* o "ciudadanos que habían nacido en la circunscripción o por haber sido honrados con ese título por la *Curia*<sup>37</sup>, lo manifiesta Quintana Roldan, solo estas tenían el carácter de ciudadanos romanos.

---

<sup>36</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>37</sup> Ibidem. Pág. 68.



- b) Los *incolae* o domiciliados, que tenían la obligación de pagar los cargos y no podían desempeñar cargos curiales.
- c) Transeúntes u *hospites*, que se encontraban ajenos a la vida municipal.

La población estaba obligada a pagar las cargas y obligaciones, mismas que eran de dos tipos: las personales como el auxilio y la defensa; y las patrimoniales que comprendían el pago de las contribuciones del erario municipal.

La Curia desempeñaba un papel muy importante, pues era el órgano supremo dentro de la organización del municipio romano, le correspondía la dirección de los asuntos locales, se encontraba al mando de los decuriones.

En cuanto a los cargos y magistraturas, Quintana Roldan señala los siguientes:

- a) "Los ediles, encargados directamente de la atención de la administración municipal.
- b) Los cuestores, encargados de las finanzas del erario municipal.
- c) Los pontífices y augures, encargados del culto municipal.
- d) Los serviros augustales, encargados del culto imperial.
- e) El defensor civitatis, protector de la plebe de injusticias y violencia."<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Ibidem. Pág. 34.

Estos cargos generalmente fueron desempeñados por el lapso de un año, pero no eran muy aceptados por la ciudadanía debido a su carácter oneroso y por el fuerte castigo a las faltas cometidas por negligencia.

Por último, en cuanto a los ordenamientos romanos aplicables al municipio Roldan señala los siguientes:

- a) "La *Lex Papiria* de Tarquino el Soberbio.
- b) La *Lex Plautia-Papiria*, que impulsó el derecho cívico a otras comunidades.
- a) La *Lex Julia de Civitates*, en la que los aliados de Roma que fueren fieles en guerra obtenían el derecho cívico latino.
- b) La *Lex Malacitana*, que era reguladora del Municipio.
- c) La *Lex Julia Municipalis* de Julio Cesar, que pretendió modificar los sistemas administrativos municipales.
- d) El libro *L* del Digesto, que contiene una serie de derechos municipales."<sup>39</sup>

c) España.

Los antecedentes mas remotos del municipio en España encuentran su fundamento en la expansión romana, pero en un principio la Península Ibérica se encontraba conformada por ciudades y pueblos que eran independientes unos de otros, ello debido a su organización de sistema patriarcal, en la que los jefes de las tribus resolvían los problemas mas rutinarios y los grandes asuntos los dejaban a las asambleas. Nos dice Ochoa Campos que: "El sistema municipal y la autonomía de

---

<sup>39</sup> Ibidem. Pág. 36.

las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma<sup>40</sup>. Lo que resulta interesante tal y como lo menciono en líneas mas adelante.

La tenacidad de los habitantes de la antigua España les valió el reconocimiento de los romanos los cuales les fueron concediendo ciertas prerrogativas, a tal grado de que llegaron a contar con sus propias Curias, "que eran pequeños senados compuestos de un determinado número de Decuriones, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente"<sup>41</sup>, pero que no en todos los lugares de la Península fue de esa forma, ya que dependían los derechos políticos de aspectos tales como si eran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias. Para ese entonces España contaba con veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias gobernadas por jefes militares sin leyes ni magistraturas.

Pero recordemos que Roma no fue eterna, por lo que al debilitarse también decayó su estructura en las zonas conquistadas, al respecto señala Quintana Roldan que "En la medida de que Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas, ante las constantes acechanzas de las tribus de pueblos germanos, que en verdaderas oleadas venían del norte de Europa, las municipalidades españolas fueron perdiendo también su antigua estabilidad y eficiencia mezclándose con

---

<sup>40</sup> Ibidem. Pág. 70.

<sup>41</sup> Ibidem. Pág. 71.

nuevas costumbres...<sup>42</sup> aspectos que resultaron muy importantes en la evolución de la estructura política española.

Es así como la historia da paso a la llegada de las invasiones visigodas en la Península Ibérica, en ésta etapa, el modelo del municipio romano en España no sufre modificaciones relevantes, los cambios fueron muy paulatinos, al respecto Ochoa Campos menciona que: "Continuaron subsistiendo hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores"<sup>43</sup>, el clero encuentra al municipio como un buen aliado, procurando no contravenir la política visigoda, pero la autonomía de los municipios se perdió por completo.

De ello se puede mostrar que los visigodos poco a poco fueron adoptando las costumbres de los romanos, al respecto señala Quintana Roldán que: "La romanización de esas 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 conocida como Liber Juris; o el Edictum Theodorici dado por Teodoro el Grande."<sup>44</sup>

En cuanto al proceso administrativo surgieron dos organismos: el *Conventus vicinorum*, que era la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas; y el *Placitum*, que reunía a los hombres pero con un carácter judicial.

---

<sup>42</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 37.

<sup>43</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 77.

<sup>44</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 37.

España se enfrentó a graves problemas económicos, la historia le daba un nuevo vuelco al ser víctimas de una nueva dominación, la árabe, toda vez de que estos se lanzaron a la Península en el siglo VII para conquistarla aprovechando que sus habitantes abrazaron el Islamismo.

Para ese entonces era evidente la fuerte lucha que existía entre los invasores árabes y los Monarcas cristianos, al respecto señala Acosta Romero que: "La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal..."<sup>45</sup>. Lo mismo afirma Ignacio Burgoa, quien dice que: "Los municipios o comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes"<sup>46</sup>. Con todo ello se logró un lento proceso de reconquista en donde los españoles fueron estableciendo, por medio de sus leyes, los derechos a cada una de las ciudades.

En cuanto a la estructura administrativa, la figura primordial lo era el Concejo Municipal, mismo que se encontraba dividido en dos sectores: el conocido como Cabildo Abierto, en el que se ventilaban los asuntos mas importantes de las ciudades; y el Concejo Municipal o Cabildo Secular, conformado por el grupo de

---

<sup>45</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 749.

<sup>46</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 903.

funcionarios públicos electos por la colectividad, mismo que posteriormente adquirió el nombre de Ayuntamiento.

La invasión árabe a la Península Española, dejó un fuerte legado en sus instituciones municipales, a tal grado que algunas de sus derivaciones siguen prevaleciendo hasta nuestros días, al respecto, Quintana Roldán señala que: "Múltiples figuras típicamente árabes se conservaron aún después que terminó la reconquista:

- Alcaide, que significa Jefe de una Guarnición o fortaleza.
- Almotacén, que dio origen al fiel ejecutor, encargado municipal de pesas y medidas.
- Almotalafe, encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales.
- Alamín, equivalente a síndico o defensor de la ciudad.
- Alarife, de donde se desprendió la figura del alarife mayor de los municipios castellanos, encargado de las obras arquitectónicas de la comuna.
- Alférez, etimológicamente significa jinete; sin embargo, su uso se generalizó como portador de los estandartes o pendones reales, al igual que municipalidades.
- Alguacil, gendarme, policía. Su uso hasta la fecha es común en el ámbito municipal.
- Alfaquí, jurista, abogado; encargado de atender diversos asuntos del Municipio de Castilla y de León.

- Zalmedina, de donde se originó la figura del jurista y del justicia mayor del derecho Castellano.
- Alhóndiga, Bodega de granos<sup>47</sup>

De lo que se puede desprender que la dominación árabe en España contribuyó de gran manera en la evolución de ese primer municipio romano.

Pero también es importante señalar que los municipios en esa época tuvieron que aliarse para defenderse de los abusos de los reconquistadores tal y como lo señala Ochoa Campos, quien dice que: "Los caudillos de los grupos que participaron en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio. Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios municipios."<sup>48</sup> Por lo que varios municipios se vieron en la necesidad de pactar el llamado Fuero de León, aprobado por Alfonso V, siendo esto en el año 1020, en donde se buscó garantizar la existencia de las administraciones municipales dentro del reino.

Los reyes concedieron estas prerrogativas a cambio de su apoyo, principalmente en la guerra. Pero para poder entender lo que es el fuero municipal, nos señala Quintana Roldán que es: "... el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios

---

<sup>47</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 38.

<sup>48</sup> Ochos Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 81.

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."<sup>49</sup> Aunque también eran conocidas como Cartas-pueblas.

Es por medio de estos fueros como los municipios aragoneses, por ejemplo, tuvieron plena autonomía administrativa, respetada por el rey y los nobles.

Así como tuvo un fuerte ascenso el municipio, también lo tuvo en declive, al respecto Quintana Roldán señala que: "El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey."<sup>50</sup> Con lo que comienzan los reyes españoles a restarle cada vez poder y autonomía a sus municipios, se les envían vigilantes y se le quitan potestades judiciales por ejemplo.

Surge entonces el emperador Carlos V de España, quien no obstante de haber jurado respetar los fueros de las ciudades, procedió a reducirlos y restringirlos en el año de 1519.

En protesta a lo anterior da inicio el llamado "movimiento de los comuneros", que tuvo como principales dirigentes a Don Juan de Padilla, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón, Antonio de Acuña, entre otros, quienes incitaron a la gente a rebelarse y les fue declarada la guerra por medio de Carlos V, quien finalmente los

---

<sup>49</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 41.

<sup>50</sup> Ibidem. Pág. 43.



derrota en la batalla de los campos de Villamar en 1521, representando éste hecho la terminación de la autonomía de los municipios a favor del absolutismo.

El municipio español se encontraba ya en plena decadencia, pero las esperanzas se encontraban vigentes, pues habría de florecer nuevamente en las tierras americanas.

#### **1.4. EN MEXICO.**

El municipio en nuestro país, ha sufrido una serie de cambios a través de toda la historia de México, y aunque no se le conoció como tal desde la época prehispánica, si se le fueron marcando ciertos matices que pasaron a la época colonial, luego al México Independiente para llegar posteriormente a la actualidad, motivos por los cuales considero pertinente analizar cada una de éstas etapas

##### **a) Época Prehispánica.**

Es en éste punto donde diversos autores señalan que la aparición del municipio en América se debió en la época prehispánica, aún mucho antes del proceso de conquista española en nuestro país, al respecto Ignacio Burgoa cita a Romero Vargas Iturbide que dice: "...el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México con anterioridad a la conquista española, principalmente en los que habitaban el Valle de

Anáhuac y entre los que descuella el azteca o mexica<sup>51</sup>, pero hay otros que consideran que si tuvo algunas igualdades con el municipio actual, mas no quiere decirse que fuera los mismo, tal y como lo señala Quintana Roldan, quien sostiene que "...el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión"<sup>52</sup>, pero para poder entenderlo mejor debemos analizar la estructura social y política de estos pueblos, principalmente el azteca.

La organización social y política del pueblo mexica descansaba en los clanes y las tribus, por lo que los grandes centros de México, Texcoco y Tlacopan eran en realidad lugares de asentamiento de esos grupos, lo mismos que sucedió con los pueblos mayas en Uxmal, Chichén y Mayapán. Aquellas tribus que contaban con un mayor grado de organización formaron verdaderas confederaciones, por medio de las cuales llegaron a someter a los demás pueblos

En cuanto a su organización política, sus jefes eran electos por medio de los concejos tribales, Ochoa Campos señala que: "Como pieza angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social."<sup>53</sup>. En ellos prevalecía la existencia de lazos de consanguinidad y de parentesco, pero tuvieron que estar buscando las

---

<sup>51</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 908.

<sup>52</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 47.

<sup>53</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 32.

alianzas con otros grupos para hacerle frente a los problemas, llegando a conformar las estructuras de los Calpullis.

El Calpulli, dice Ochoa, era: "...el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagueal era el mismo."<sup>54</sup> De aquí que cada uno contara con un dios en particular, mismo nombre e igual insignia, sus instituciones emanaban de su propia naturaleza, tenían pues una misma idiosincrasia.

El Calpulli en sí constituía un grupo de familias aliadas, que representaba la convivencia del pueblo azteca en sociedad, su forma de gobierno lo constituían los Consejos, el cual se encontraba integrado por los jefes de las familias, ancianos todos ellos. Eran grupos sociales eminentemente agrícola, debido a que la cuestión económica se basaba casi en su totalidad en éste rubro, al respecto Feliciano Calzada señala que: "En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento"<sup>55</sup>.

En cuanto a la cuestión organizativa y gubernamental, estos Consejos designaban a un grupo de funcionarios, de entre los cuales puedo mencionar los siguientes:

---

<sup>54</sup> Ibidem. Pág. 33.

<sup>55</sup> Calzada Padrón Feliciano. Op. Cit. Pág. 236.

1.- El teachcauh, que era el de mayor categoría, generalmente era el más viejo, su cargo era vitalicio y se constituía en el líder moral del Calpulli. En él recaía su administración, casi como un alcalde actual, y administraba:

- El régimen comunal agrario.
- El trabajo de los miembros del Calpulli.
- El producto de las tierras.
- Cuidaba de la conservación del orden.
- De que se impartiese justicia.
- Del culto a sus dioses y antepasados.

2.- El tecuhtli, conocido como el señor, y era electo de acuerdo a sus méritos demostrados en guerra, era el jefe militar y tenía a su cargo:

- El cuidado del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli.
- Capitaneaba a sus tropas en batalla.
- En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje.

3.- Los tequitlatos, encargados de dirigir el trabajo comunal.

4.- Los calpizques, quienes se encargaban de la recaudación de los tributos.

5.- Los tlayacanques, que eran los cuadrilleros.

6.- Los sacerdotes y médicos hechiceros, que se encargaban del cuidado psicológico del grupo.

Estos funcionarios contaban con ciertas características tales como: tener el cargo de manera vitalicia, perder el cargo por causa grave a juicio del Consejo, siempre eran puestos por elección, además de que como integrantes del Calpulli contaban con un mismo lenguaje dialectal

Però la organización azteca no descansaba solo en el Calpulli, pues la unión de varias dio origen a las tribus, su consejo tribal se conformaba por los parientes mas viejos y los jefes militares del Calpulli, Consejo que elegía de por vida al tlatoani que era conocido como el jefe de los hombres; así mismo, elegían al tlacatecuhtli, mejor conocido como el jefe militar. Este último jugo un papel primordial en la conformación de alianzas militares, a tal grado que llegó a tener mas importancia que el propio Tlatoani. La única desventaja a la que se enfrentaban las tribus era que los jefes y demás funcionarios generalmente salían de un mismo linaje.

Independientemente de que el Calpulli haya representado o no un municipio de carácter natural, si es cierto de que dejó fuertes rasgos en los municipios actuales de nuestro país, y un ejemplo de ello lo constituye la figura de los ejidos y lo que es en sí el municipio del carácter rural que abunda hoy en día en la provincia mexicana.

b) La Conquista.

Sin duda el municipio tuvo una gran importancia en el continente Americano con la aparición de los españoles, tal y como lo afirma Feliciano Calzada Padrón, quien nos dice que: "...el 12 de octubre de 1492, se inicia una era de colonización, que traía como consecuencia lógica la imposición de costumbres e instituciones tanto religiosas como políticas, sustituyendo las de las llamadas Indias Occidentales por las de los conquistadores."<sup>56</sup>, a la vez de que representó una fuente de resurgimiento del antiguo municipio español, y que sin duda sentaría las bases principales para nuestro sistema actual.

Este fue un proceso de gran importancia para España, al respecto señala Quintana Roldan que "El año de 1492 habría de ser crucial para España; tres grandes acontecimientos de trascendencia histórica marcarían su porvenir: a) la conclusión de la Reconquista, la cual se consolidó con la salida formal de Granada de Boabdil (último rey árabe) el 6 de enero; b) la expulsión de los judíos, según edicto de los Reyes Católicos del 31 de marzo; y c) el descubrimiento de América por Cristóbal Colón, el 12 de octubre de aquel año."<sup>57</sup> Por lo que se convierte España en la primera potencia durante el siglo XVI, iniciando un proceso de expansión de su territorio, a la vez que se incrementaba su actividad de navegación, exploración y conquista.

---

<sup>56</sup> Ibidem. Pág. 237.

<sup>57</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 47.

Con ello comienza una etapa de colonización, surgiendo en un primer término una serie de poblados y fortaleza que poco a poco van creando los nuevos dominantes de las recién tierras descubiertas.

Es aquí en donde entran los llamados municipios insulares que obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros descubridores de las islas caribeñas, de entre ellos destacaron Santo Domingo y Cuba, de cuyos alrededores descansaban un sin fin de villas y ciudades, y que constituyó un foco de salida de expediciones de conquistadores de las nuevas tierras.

El surgimiento del primer municipio en América fue de gran trascendencia para la fracturada organización española, pero resulta interesante la forma en que surgió, ello por su manera tan accidentada.

Todo ello comienza cuando el gobernador de Cuba, Don Diego de Velásquez, confiere a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición a las tierras americanas de la zona occidental, pero inesperadamente el gobernador cambia de planes y se arrepiente de que éste capitaneé la empresa, por lo que trata de quitarlo del camino buscando aprehenderlo, por lo que Cortés decide emprender su empresa en febrero de 1519.

Posteriormente Hernán Cortés entra en la bahía de la actual Veracruz, a la par de que el Gobernador Velásquez daba el banderazo a la salida de la cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con el propósito de destituir a Cortés por la fuerza.

Cortés para legitimar su presencia en esas tierras, hizo uso de un instrumento jurídico, que dice Ochoa Campos: "...la bula Inter caetera del Papa Alejandro VI, de fecha de 3 de mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas."<sup>58</sup> Y toda vez de que tuvo estudios de leyes, ideó un plan donde la forma para obtener poderes para llevar a cabo su empresa lo era solo con la implantación del primer Ayuntamiento en las nuevas tierras, ya que éste tenía facultades para otorgarle nueva investidura, a la vez de que anulaba cualquier tipo de intervención del gobernador de Cuba.

No fue sino hasta el 22 de abril de 1519 cuando pudo Cortés fundar el municipio en esa zona de su campamento, resultando una hazaña, pues partían de cero, tal y como lo manifiesta Ochoa, que dice: "Para esto, se levantaron alguna enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiendo en ella una picota y se instaló en ella una horca en los alrededores."<sup>59</sup> Todo ello para darle formalidad a la creación de la nueva municipalidad que le era tan urgente a Cortés.

Hernán Cortés, por medio de éste acto, legitimó su estancia en esas tierras, fue un recurso que tomó en base a sus estudios obtenidos en la Universidad de Salamanca, para defenderse de la orden de aprehensión que le había impuesto el gobernador de Cuba, al respecto señala Julián Salazar que: "...ya no correspondía su detención, si no más bien la defensa legal del municipio contra cualquier

---

<sup>58</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 95.

<sup>59</sup> Ibidem. Pág. 96.



intromisión externa.<sup>60</sup> Con lo que automáticamente quedaba sin sustento jurídico el interés que tenía Don Diego Velásquez ante el conquistador, quien a partir del cargo que se le confería en el recién creado municipio, de capitán del ejército y justicia mayor, ya contaba con todas las facultades para poder hacer frente a cualquier agresor que intentara violentar el buen orden.

Pues bien, a éste municipio se le puso el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz, toda vez de que habían desembarcado en viernes santo de la cruz, inmediatamente se procedió a nombrar a los integrantes del nuevo Ayuntamiento, por lo que dice Ochoa Campos que "...se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Albardas y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy."<sup>61</sup> Por lo que el nuevo Ayuntamiento mandó llamar inmediatamente a Hernán Cortés, analizaron su situación y le quitaron el cargo y las facultades conferidas por el gobernador de Cuba, procediendo a darle su nuevo nombramiento, el de capitán del ejército y Justicia mayor.

Con todo ello Hernán Cortés ya se encontraba legitimado, y sin mas reconocimiento que el conferido por el Ayuntamiento, decide emprender su aventura en busca de conquistas de nuevas tierras, por lo que finalmente la capital azteca es tomada en su poder, al respecto Acosta Romero afirma que: "La ciudad de México

---

<sup>60</sup> Salazar Medina, Julián. Op. cit. Pág. 32.

<sup>61</sup> Ídem.

Tenochtitlán, tras un sitio de 75 días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521.<sup>62</sup> por lo que posteriormente comienzan a surgir varios municipios como el del primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán.

Pero ya entrando al estudio del Ayuntamiento metropolitano, nos dice Ochoa Campos que: "...este tuvo, en los primeros tiempos, importantes atribuciones y una gran influencia sobre el resto de la Colonia, de la que todavía dio muestras a principios del siglo XIX."<sup>63</sup> De lo que podemos advertir que como facultades importantes se encuentran:

El Ayuntamiento, ya desde entonces, era el principal órgano gubernamental de los municipios, se trataba, según Burgoa, de: "...un cuerpo colegiado, también llamado Consejo Municipal, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, como supremo legislador aplicaba, restringía o quitaba según las circunstancias."<sup>64</sup> Resulta importante considerar, que ésta autoridad asumía el poder de una forma despótica en perjuicio del Municipio.

Estaba a cargo de la realización de las obras públicas locales, pero fue evidente la intervención del gobierno virreinal en aquellos municipios cercanos al distrito central (hoy Distrito Federal), toda vez de que los virreyes ordenaban la absorción de servicios como la introducción de agua potable, el alumbrado, el desagüe de la ciudad y la pavimentación.

---

<sup>62</sup> Acosta Romero, Miguel Op. Cit. Pág. 750.

<sup>63</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 144.

<sup>64</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 911.

Su participación en las cuestiones locales también se vio afectado por el poderío de la iglesia, ya que ésta controlaba todo lo referente a los cementerios y los hospitales, aunque si se conformaba con el control de reglamentos escolares y la regulación del trabajo.

Además llegó a contar con una serie de facultades conocidas como extraordinarias, tales como el de legislar y de gobierno sobre todo el país.

En cuanto a la integración de los ayuntamientos, señala Ochoa Campos que: "En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento."<sup>65</sup> De lo que se puede observar que muchas de estas figuras aparecen hasta nuestros días.

En los primeros años de la colonia, se plasmó un sentir democrático en los Ayuntamientos, al menos en lo que concierne a los regidores, ya que eran electos de manera popular, pero posteriormente al encontrarse en franca decadencia España, la elegibilidad de los funcionarios fue sustituida por la enajenación de esos cargos, vendiéndose como mercancía al mejor postor.

---

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 146.

Además de los cargos que menciona Ochoa Campos, se pueden encontrar los siguientes:

- Los Diputados de pobres, que protegían a los pobres en las cárceles.
- Los Diputados de propios, que fiscalizaban los impuestos y velaban por las finanzas del Ayuntamiento.
- El Obrero Mayor, que se encargaba de la dirección y supervisión de las obras públicas.
- Los Diputados de Fiestas, que se encargaban de que se celebraran solemnemente las relativas a la conmemoración de la derrota de Tenochtlán, las del rey y algunas fúnebres.
- Los Diputados de Policía, encargados de hacer cumplir los bandos referentes a la seguridad pública.
- Los Diputados de Alhóndiga y Posito, que cuidaban del abastecimiento y los precios bajos.
- Un Contador, que manejaba los fondos del Ayuntamiento.
- Dos Regidores, que cuidaban del cumplimiento del bando de policía, así como inspeccionar en todo momento a los establecimientos, cuidando la permanencia de los precios accesibles al público.
- Un Fiel, encargado de vigilar y regular los pesos y medidas.
- Un Vendedor de Matadero, encargado de vigilar las cuestiones salubres en el Rastro de la Ciudad.

En cuanto a la cuestión hacendaria del municipio en la colonia, Quintana Roldán señala que: "...los municipios coloniales contaban con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los soberanos."<sup>66</sup> Además de que las cuestiones económicas fueron centradas en los llamados Positos y las Alhóndigas.

Los llamados Positos consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, que eran destinados para cubrir desastres o cualquier otra cuestión inesperada; por lo que se comerciaba con diversos granos y semillas, y las ganancias paraban en ese Posito, por lo que ya podían ser dispuestos en las necesidades públicas.

Por otro lado las Alhóndigas, figura que ya aparecía por la dominación árabe en España, se ocupaba como depósito de granos y semillas, era allí en donde se regulaba el precio de los productos, así como el control de mercados.

Quintana Roldán señala que: "Cuatro fueron los impuestos en éste periodo: sisas, derramas, contribuciones y concesiones"<sup>67</sup>, y cada una de ellas quiere decir:

La sisa, era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio.

Las derramas o repartimientos, que era un arbitrio que solo el rey podría decretar.

---

<sup>66</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 58.

<sup>67</sup> *Ibidem*. Pág. 59.

También para el pago de impuestos a favor de la real hacienda, nos dice Quintana que: "...era costumbre que las principales poblaciones celebraran lo que se llama encabezamiento, o sea una derrama que se obligaban a pagar al real tesoro, tomando a su cargo cobrar los impuestos a los individuos y procurando al hacerlo, tener alguna ventaja, que aumentaba las rentas locales,"<sup>68</sup> De lo que se puede notar que los gobernantes del antiguo Municipio mexicano, le daban gran potestad al Virrey para que éste pudiera ordenar en cualquier momento la implantación de mecanismos para la recolección de contribuciones necesarias para hacer funcionar las obligaciones del Ayuntamiento.

Para el año de 1808, España se encontraba en una fuerte decadencia política, el monarca español había abdicado a favor de José Bonaparte, motivo por el cual, los integrantes del ayuntamiento de la Ciudad de México, manejan una tesis ante el Virrey Iturrigaray, en la que manifestaron que debido a la invasión napoleónica a la península española recaía en la Nueva España la soberanía como capacidad de autogobierno, representando con ello un resquebrajamiento político al control que España había tenido durante casi trescientos años, aunque el legado de la estructura municipal quedaría viva.

### c) El México Independiente.

---

<sup>68</sup> Idem.

Para empezar, debo tomar en cuenta la situación en que se encontraba el municipio a finales del reinado de la Nueva España, la situación política de los criollos les era tan desfavorable que originó en muchos de ellos el descontento, teniendo en todo ello gran importancia la venta de los cargos, al respecto Feliciano Calzada señala que: "...los criollos acrecentaban su poder a través de la compra de puestos municipales, aprovechaban las posiciones para hacer pública su protesta por la concentración de poder político y económico de los peninsulares, así como por la desigualdad en lo que al reparto de los puestos públicos se refiere"<sup>69</sup> Lo que era entendible toda vez de que el poder descansaba sobre los españoles, pero al momento en que los criollos iban obteniendo grandes logros, crecía en ellos poco a poco un espíritu de autosuficiencia resultándoles ya estorbosa la sombra de los peninsulares.

España en esos momentos atravesaba una de las crisis mas fuertes en su historia, soportaban la invasión de Napoleón Bonaparte, suceso que afectó de gran manera la situación que prevalecía en la nueva España, a grado tal de que se estaba perdiendo el control de sus municipalidades.

En los inicios de la lucha de independencia, Don Miguel Hidalgo le dio gran importancia a la figura del Ayuntamiento, al respecto Quintana Roldan señala que: "El cura Hidalgo tenía indudable respeto a las organizaciones y corporaciones municipales. Muestra de lo anterior fue la actitud asumida por el caudillo a pocas horas del inicio de la lucha. En efecto, el 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de

---

<sup>69</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. Pág. 242.

San Miguel el Grande (actualmente San Miguel Allende), el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública<sup>70</sup> Pero lo mas importante es que llegó a conformar con ello una junta directiva que formalmente reunía las características de un verdadero Ayuntamiento, por lo que hasta nuestros días se le sigue conociendo como el Primer Ayuntamiento del México Independiente, el cual se encontró presidido por el Lic. Ignacio Aldama.

Pero una vez reestablecida la calma por el virrey, la mayoría de los Ayuntamientos nuevamente le demostraron su lealtad a éste.

En la Península Ibérica se desarrolla un fuerte movimiento liberal que propugnaba por fuertes reformas para los municipios, esto para frenar el poder arbitrario de los soberanos, es aquí en donde las Cortes Españolas se reúnen en la Isla de León y en Cádiz, en donde crean la Constitución de Cádiz, mismos ordenamiento jurídico que le dio gran importancia a la figura de los Ayuntamientos, pues disponía que todos los pueblos lo debían de tener como su forma de gobierno interno, el cual se debería constituir por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, que debía ser presidido por el Jefe Político, y si faltaba éste lo sería por el alcalde, y si habían dos, por el primero en ser nombrado.

Señalaba que el número de integrantes del Ayuntamiento debía ser proporcional a la cantidad de vecinos; de la misma forma establecía que tenían a su cargo

---

<sup>70</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. cit. Pág. 60.



facultades tales como: policía de salubridad, seguridad pública, puentes y caminos, cárceles municipales, obras públicas, expedir las ordenanzas municipales, recaudación de rentas, agua potable, fomento a la industria y al comercio, estadística de nacimiento y matrimonio, etc.

La figura del Jefe Político llegó a tener gran importancia en éste periodo, al respecto Ochoa Campos nos señala que "Cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su presidente que lo era el Jefe Político del Intendente y de siete individuos."<sup>71</sup>, por lo que se puede afirmar que el Jefe Político tenía a su cargo el cuidado de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y sus bienes, cuidado de las leyes y demás funciones gubernativas.

El Jefe Político llegó a constituir un verdadero enlace entre el Ayuntamiento y las autoridades de mayor jerarquía, llegaron a calificar las elecciones, asumir funciones de los actuales ministerios públicos, dejando a los alcaldes con el único papel de Jueces Conciliadores.

Este ordenamiento jurídico fue de gran trascendencia para nuestro país tal y como lo marca Quintana Roldán, quien dice que: "Con la Constitución de Cádiz, se inicia una importante corriente doctrinaria que repercutirá enormemente en nuestras leyes posteriores, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales."<sup>72</sup>Ya

---

<sup>71</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 224.

<sup>72</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 64.

que sentaba las bases de la organización básica de nuestro país, así como las facultades más elementales de los gobernantes que conocemos hasta nuestros días.

Posteriormente Don José María Morelos y Pavón, convoca al Congreso de Anáhuac el 22 de octubre de 1814, en donde promulgó el Decreto Constitucional para la Liberación de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán mismos que en su artículo 208 señalaba que: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema..."<sup>73</sup> Por lo que si no regulaba al municipio de manera directa, si lo hacía indirectamente al reconocerlo, tal y como se encontraba regulado por los anteriores ordenamientos, es decir, prevalecen sus características primordiales.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 fue expedido por Agustín de Iturbide para regular su imperio, este documento en cuanto al municipio solo regulaba cuestiones insignificantes, pues representaba reformas únicamente de forma.

Posteriormente se presenta la Constitución Federal de 1824, la cual regulaba al municipio, pero de manera indirecta, al respecto señalaba en su artículo 161 que: "Cada uno de los Estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esa Constitución de 1836 y las Bases

---

<sup>73</sup> Ibidem. Pág. 65.

Orgánicas de 1843.”<sup>74</sup> Lo cual dio pauta al surgimiento de las primeras constituciones en cada una de las entidades federativas, las cuales regularon el municipio en base a lo que se disponía en la Constitución de Cádiz, consolidando con ello la figura de los Ayuntamientos.

Por su parte Ignacio Burgoa establece que: “...el municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales...”<sup>75</sup> De lo que su servidor se encuentra en desacuerdo, ya que si bien no se encontraba regulado al cien por ciento por la Constitución, si se daba la pauta para que los gobiernos locales lo regularan.

El país en los años siguientes, se enfrenta a una inestabilidad política a tal grado que las principales fuerzas políticas, liberales y conservadores, constantemente se encontraban arrebatándose el poder. Es así como los conservadores llegan al poder y dejan sin efecto la Constitución Federal de 1824, en su lugar promulgan las llamadas Siete Leyes Constitucionales, de la cual, la Sexta de ellas del 29 de diciembre de aquel año, señala una nueva división del territorio nacional, por lo que los Estados se convierten en Departamentos y éstos a su vez se subdividen en partidos y municipalidades.

---

<sup>74</sup> Ibidem. Pág. 67.

<sup>75</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 914.

Estos ordenamientos consagran la figura de los Ayuntamientos a nivel constitucional, un ejemplo de ello es lo que establecía esta Sexta Ley en su artículo 22 que decía: "Habrán Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los 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..."<sup>76</sup> Por lo que desde ese momento el Ayuntamiento ya era regulado constitucionalmente de manera directa, resaltando la forma en que se contemplaba, es decir, con su carácter de célula de organización básica de gobierno.

Posteriormente el gobierno de Santa Ana, promulga las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, la cual dice Feliciano Calzada: "...establecía el despotismo constitucional sobre los hombros del mismo Santa Ana"<sup>77</sup> ya que el régimen interior de la institución municipal quedó bajo control de los gobernadores y de las Asambleas Departamentales, que designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, así como la fijación de los arbitrios.

De la misma forma en que los conservadores habían llegado al poder, también los liberales lo hacen, inmediatamente reinstalan la República y convocan al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, de entre los artículos mas importantes destaca el 31 que dice: "Es obligación de todos los mexicanos: II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de

---

<sup>76</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>77</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. Pág. 246.

la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>78</sup> Aunque también se regulaban aspectos tales como el de inscribirse en el padrón municipal sobre la propiedad o el oficio que tiene como ciudadano y la elección de los miembros del Ayuntamiento.

Esto representó un fuerte retroceso del municipio a nivel constitucional, al respecto señala Feliciano Calzada Padrón que: “...la Constitución de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal.”<sup>79</sup> Por lo que nuevamente aparecen los Jefes Políticos, gente que era muy cercana a los gobernadores, manteniendo una fuerte influencia de los mandatarios estatales en los ayuntamientos.

Con la instauración del imperio de Maximiliano de Habsburgo, se trata de imponer un Estatuto Provisional del Imperio, con el que se buscaba regular la figura del municipio, y como ejemplo se encuentra lo que establecía su artículo 37 que decía “Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.”<sup>80</sup> De la misma manera establecía que los alcaldes se encargarían del control administrativo en su zona, y que el de la capital del imperio sería puesto por el emperador.

Ante todo esto, Ochoa Campos manifestaba que se trató de instaurar un régimen policiaco, al respecto señala que: “ En consecuencia, puede decirse que, el Imperio, trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, a través de su

---

<sup>78</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 68.

<sup>79</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. Pág. 246.

<sup>80</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 68.

engranaje de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en la esfera local."<sup>81</sup>

d) Revolución y posrevolución.

Durante la Dictadura del general Porfirio Díaz, la figura de las jefaturas políticas jugaron un papel primordial en el sostenimiento del régimen, al respecto señala Ignacio Burgoa que: "...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."<sup>82</sup> Por lo que se convirtieron en detectores y eliminadores de movimientos sociales descontentos por las políticas del viejo dictador.

Ochoa Campos consideraba a los Jefes Políticos como: "...agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras."<sup>83</sup> Lógicamente no resultaba nada bueno, ya que propiciaba un debilitamiento de los Ayuntamientos, toda vez de que el municipio era letra muerta a la mano del dictador, surgiendo de ésta manera las aspiraciones de un Municipio Libre, no obstante de que los integrantes de estos cuerpos colegiados se encontraban a merced de estos supervisores.

---

<sup>81</sup> Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. Pág. 265.

<sup>82</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 915.

<sup>83</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 70.

No es sino hasta la aparición del Partido Liberal en donde los hermanos Flores Magón emiten una serie de desplegados periodísticos en los que desconocen a los Jefes políticos, toda vez de que hacen resaltar su papel de opresores y serviles del régimen dictatorial, proclamando a la vez la implantación de un municipio totalmente libre.

Por su parte Carranza, cuando decide llevar sus postulados a la nueva Constitución de 1917, proclamó que: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que atenta a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."<sup>84</sup> Lo que resulta lógico toda vez de que el pueblo mexicano se encontraba bastante molesto al contar con Ayuntamientos que solamente servían como supervisores políticos del régimen, sembrando con ello el pavor constante.

Finalmente Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente en septiembre de 1916, por lo que se enfrentaron las corrientes políticas de la época al tocar asuntos tan importantes para la nación, como el caso de la regulación

---

<sup>84</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 915.

municipal. Indudablemente de que el tema del municipio libre fue una de las banderas de lucha de un sin fin de caudillos de la revolución mexicana, por lo que su inclusión en la nueva constitución era obligatoria pero delicada.

No es sino hasta el 29 de enero de 1917 cuando después de múltiples sesiones del Congreso Constituyente, se da por aprobado el artículo 115 de la nueva Constitución Federal, en el cual ya queda regulado lo relativo al municipio libre que tanto se había peleado, y que dejaba un poco obscura la cuestión relativa a su hacienda municipal, en cuanto a la recaudación de los impuestos.

Pero, a pesar de los acalorados debates del Constituyente para la creación del artículo 115 de la Constitución Federal, ha tenido hasta nuestros días las siguientes reformas:

1.- Reforma del 20 de agosto de 1928, en la que se hace una regulación del número de diputados locales que tenían que elegirse, tomando en cuenta criterios relativos al porcentaje de población, no tiene nada que ver con el municipio pero en un principio se encontraban mezclados en el mismo artículo constitucional.

2.- Reforma del 29 de abril de 1933, esta reforma es de gran importancia para la presente tesis profesional, ya que implantó en el artículo 115 el principio de no reelección para los gobernadores de las entidades federativas y el de no reelección relativa para los legisladores locales, así como también para los miembros de los



Ayuntamientos, ya que estos no podrían postularse para el periodo inmediato siguiente pero sí para los subsecuentes.

3.- Reforma del 8 de enero de 1943, modificó únicamente el aspecto relativo al tiempo de gestión de los gobernadores, ya que cambió de cuatro a seis años.

4.- Reforma del 12 de febrero de 1947, modificación que fue de gran trascendencia en la vida política de nuestro país, pues se otorga el derecho a la mujer de votar y ser votada.

5.- Reforma del 17 de octubre de 1953, se hace el cambio de lugar del principio señalado en el numeral anterior, ya que pasa a formar parte del apartado de los derechos de los ciudadanos, es decir que representó un cambio de forma más no de fondo.

6.- Reforma del 6 de febrero de 1976, modificación sin trascendencia para el municipio, ya que trató de elementos relativos a la regulación de los asentamientos humanos.

7.- Reforma del 6 de diciembre de 1977, modificación por medio de la cual se introdujo el principio de los diputados de minoría en las legislaturas locales, así como el principio de la representación proporcional para los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o mas habitantes.

8.- Reforma del 3 de febrero de 1983, la cual produjo notables cambios, al respecto dice Quintana Roldán: "De hecho se cambió casi por completo el texto del artículo 115 Constitucional."<sup>85</sup> Lo que dio pauta a una serie de modificaciones del municipio en aspectos políticos, financieros y administrativos, y como ejemplo nuestro lo siguiente:

- Fue resultado de la consulta popular realizada en varios municipios claves del territorio nacional
- Se trató de frenar los graves problemas de migración, toda vez de que las gentes mas afectadas resultan ser de municipios, por lo que la reforma era en el sentido de acabar con el problema de raíz incentivando mas a los municipios con recursos financieros en función de sus necesidades mas elementales.
- Señalo más claramente los servicios públicos a los que debe avocarse el Ayuntamiento, así como la libertad que tiene para asociarse entre municipios en la búsqueda de soluciones a problemas en común.
- En cuanto a la materia financiera, se le otorgó a los municipios el derecho de poder disponer de una correcta redistribución de competencias en materia fiscal.
- Se le ampliaron facultades en relación a las cuestiones urbanas como la regulación de la tenencia de la tierra, uso del suelo, zonificación, reservas ecológicas, etc.

---

<sup>85</sup> Quintana Roldan, Carlos F. Op. Cit. Pág. 97.

9.- Reforma del 17 de marzo de 1987, constituyó un cambio de forma y no de fondo, ya que consistió en depurar del artículo 115 todo lo relativo a las entidades federativas y traspasarlas al artículo 116 de nuestra Carta Magna.

10. Reforma del 23 de diciembre de 1999, señala el carácter político y no solo administrativo del ayuntamiento, señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del municipio, detalla más precisamente las funciones y servicios públicos a cargo del municipio y precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales.

11.- Reforma del 14 de agosto del 2001, consistió en la adición de un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde queda señalada la libertad de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, para coordinarse y asociarse de acuerdo a los términos que la misma ley le señale.

Reynaldo Robles comenta que: "Esta reforma fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados derechos y cultura indígena que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas."<sup>86</sup> Tiene su origen en el conflicto armado del estado de Chiapas en 1994, en donde se propone que los pueblos indígenas fueran reconocidos en cuanto a sus usos y costumbres, pero estos, buscaban obtener una amplia libertad para incidir de manera abierta en todos los asuntos nacionales.

---

<sup>86</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 223.

El gobierno federal consideró que ésta propuesta representaba un peligro en cuanto a tres elementos nacionales: la unidad nacional, la integridad del territorio y los derechos de todos los mexicanos, por lo que su iniciativa solamente contempló la libre asociación de las comunidades indígenas, lo cual no dejó satisfechos a los insurrectos chiapanecos.

e) El Municipio en la actualidad.

Como he analizado, el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, ha tenido un sin fin de reformas desde su creación en el año de 1917, pero, de acuerdo a Gustavo Martínez<sup>87</sup> el estudio de éste artículo puede clasificarse de la siguiente manera:

I.- Libertad Política.- Esta consiste en la facultad de los habitantes del municipio para poder elegir a sus autoridades municipales, tomando en cuenta que ésta participación puede ser como candidato o como elector. Desde mi punto de vista, considero que esa libertad no es en toda la extensión de la palabra, pues si bien, los ciudadanos son los que participan en los procesos electorales municipales para la renovación de sus autoridades, finalmente quien organiza y califica la elección, será un órgano que nada tiene que ver con el municipio

II.- Libertad de administración.- La Constitución federal otorga esta facultad a los municipios para que puedan administrarse de la mejor manera, esta administración

---

<sup>87</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Segunda Edición. Editado por el Instituto de Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México 1992. Pág. 95.

será efectuada por medio de su órgano de gobierno denominado Ayuntamiento. Dicha administración consistirá en la ejecución de ciertos actos; ordena cuando emite disposiciones propias de su competencia; reglamenta cuando crea las normas jurídicas que habrán de regular el funcionamiento de sus órganos administrativos internos; delibera en casos emergentes que debe enfrentar en cuanto a su competencia; informa, representa y gestiona a los demás niveles de gobierno o a los demás poderes federales, aquellas circunstancias que surgen dentro de su territorio, pero que salen de su competencia.

III.- Personalidad Jurídica.- El municipio, jurídicamente es considerado como una persona moral-pública-colectiva, misma que se encuentra facultada para contar con derechos y obligaciones, ya sea con los particulares, con otras autoridades o entre sus propios órganos institucionales; siendo de ésta manera como es capaz de tener un nombre propio, celebrar acuerdos, emitir su Bando de buen gobierno, así como sus reglamentos, además de contar con un patrimonio propio, como cualquier otra persona moral.

Pero no solamente el municipio cuenta con esas características, cuenta con otras mas, de entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

I.- Es la base de la división territorial, política y administrativa de nuestro país, la propia Constitución Federal señala que los Estados deben contener al municipio como su base, por lo que se prohíbe rotundamente cualquier otro tipo de división, como: delegaciones, cantones, partidos, etc.

Al respecto, señala Reynaldo Robles que: "...es el contenido de una aspiración popular que se enarboló como bandera ideológica durante la revolución mexicana, una de las necesidades mas sentidas del pueblo y una de las respuestas mas esperadas, la del municipio libre, como célula de organización única y excluyente de cualquier otra."<sup>88</sup> Pues si bien, durante el movimiento revolucionario existían los municipios, estos permanecían solamente como figuras decorativas y a la orden del gobierno central.

II.- La libertad municipal, que no implica que sea independiente el municipio, pues recordemos que se encuentra inmerso dentro de dos órdenes jurídicos, el estatal y el federal, pues bien, estriba en que estos no deben intervenir dentro de su esfera jurídica, si no al contrario, deben apoyarlo y coadyuvar con éste para que pueda desempeñar sus funciones como lo señala la propia Constitución Federal.

Esta libertad se observa de forma mas clara en el simple hecho de que el municipio no se encuentra sometido ni a la entidad federativa ni al gobierno federal, mas sin embargo coexisten los tres, conservando cada uno sus propias competencias.

III.- Prohibición de autoridad intermedia con el Estado. Nuestra Constitución Federal señala que entre el Ayuntamiento y el gobierno federal no debe haber autoridad intermedia cualquiera, por lo que se constituye en el único canal político-

---

<sup>88</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 242.

administrativo con el que cuentan los habitantes del municipio para la atención de sus demandas más esenciales.

Reynaldo Robles, señala que surge la idea: "...como consecuencia de los abusos de los jefes políticos y prefectos que tan nefastos fueron en la época del Porfiriato."<sup>89</sup> Representando con ello, la desaparición de las figuras implantadas por Días, que fueron utilizadas para mantener un mejor control centralista del gobierno federal hacia las comunidades de los Municipio.

IV.- Prestación de servicios públicos. Los cuales se encuentran previamente señalados en el artículo 115 de la Constitución Federal de nuestro país, mismos que consisten en: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito principalmente.

V.- Materia Hacendaria. Misma que los municipios la conforman con: las contribuciones señaladas por las Legislaturas de las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones federales; las participaciones estatales; y los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

VI. Desarrollo Urbano. En este punto, el municipio cuenta con la facultad de formular, aprobar y administrar las zonificaciones y los planes de desarrollo urbano municipal; llevar el control y vigilancia del uso de suelo; interviene en la regulación de

---

<sup>89</sup> Ibidem. Pág. 248.

la tenencia de la tierra urbana; y en cuanto a las reservas ecológicas tiene participación en su creación y administración.

VII.- Gobierno Municipal. Finalmente, tenemos a la autoridad máxima que representa al municipio, el cual será materia de análisis en el siguiente capítulo.



## CAPITULO

### II.

#### EL AYUNTAMIENTO Y EL PRINCIPIO DE NO-REELECCION PARA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, LOS GOBERNADORES Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

(MARCO JURIDICO.)

##### 2.1. EL AYUNTAMIENTO

Son muy variadas las definiciones que los diversos autores han dado al ayuntamiento, pero antes, considero necesario conocer su raíz etimológica.

Reynaldo Martínez, sostiene que: "La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, *juntar*, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio."<sup>90</sup> Se habla pues, de la existencia de un órgano colegiado de carácter público, que se constituye en la máxima autoridad dentro del Municipio, es decir, la responsabilidad no recae sobre una persona nada mas, si no que se encuentra depositada en todo un grupo de vecinos pertenecientes a ese lugar, permaneciendo como una sola unidad, tal y como lo establece el autor.

---

<sup>90</sup> Ibidem. Pág. 267.

Retomando la definición del ayuntamiento, que nos proporciona Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, se considera que es: "Una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal."<sup>91</sup> Considero que se constituye como una institución permanente, no obstante de que las personas que tienen su representatividad, se encuentran renovándose periódicamente por elección popular, considerando además importante, que sus facultades y atribuciones se encuentran también delineadas por las legislaturas de las entidades federativas.

En la enciclopedia jurídica coordinada por Carlos E. Mascareñas, se define al ayuntamiento como: "...corporaciones permanentes cuyas atribuciones arrancan de la Constitución, y están determinadas teniendo en cuenta que les compete la dirección y administración de la vida municipal."<sup>92</sup> La Constitución Federal se convierte en la principal rectora de las funciones del ayuntamiento, además podría agregar que no solo cuenta con la función administrativa, si no que con la penúltima reforma que tuvo el artículo 115 de la Carta Magna en México, adquiere un carácter de gobierno.

El maestro Daniel Moreno, retoma la definición del ayuntamiento que vierte Escriche en su diccionario, donde manifiesta que se trata de: "...una liga o confederación de varias personas para defenderse de sus adversarios y ofenderlos.

---

<sup>91</sup> De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 121.

<sup>92</sup> Coordinador Editorial: Mascareñas, Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III. Editor Francisco Seix. Barcelona España 1989. Pág. 964.

Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración.”<sup>93</sup> En mi opinión, no comparto la primer parte de esta definición, pues si bien, al contar el ayuntamiento con una serie de facultades que se deben llevar sin la intromisión de los otros dos niveles de gobierno, o de otros municipio en sí, solo debe oponer resistencia cuando se vea afectado el Municipio en cuanto a sus ámbitos de competencia, por ejemplo, fuera de estos casos no deberá de tomar una posición beligerante, pero es claro, que en caso urgente, quien deberá de asumir la defensa del Municipio lo será el ayuntamiento, ya que es éste el que se constituye como la máxima autoridad dentro del municipio.

Reynaldo Robles, propone una definición del ayuntamiento, en el que lo señala: “...como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos en una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta para su representación la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder. Además el ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.”<sup>94</sup>

Lo único que no comparto del anterior autor, estriba en que los integrantes del Ayuntamiento son electos en una asamblea popular, y considerando que en nuestro sistema mexicano, el proceso electoral es efectuado por un órgano ajeno al

---

<sup>93</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera Edición. Editorial Pax-México, México1976. Pág. 378.

<sup>94</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 267.

Municipio, no resultaría lógico que se efectúe la elección dentro de una asamblea popular, cuando contamos con Municipios cuya lista nominal rebasa el medio millón de electores, como es en los casos de Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl, en el Estado de México; por lo que resulta necesario que las autoridades municipales sean electas por voto universal, libre, secreto, directo e intransferible.

Las Legislaturas de las entidades federativas, contemplan la realización de asambleas populares para la elección de algunos cargos municipales, pero son de menor jerarquía y por región, tal y como es el caso de los Consejos de Participación Ciudadana por colonias y los Delegados en los Municipios del Estado de México.

Por último, retomo la definición de Quintana Roldán, quien nos dice que el Ayuntamiento es: "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."<sup>95</sup> Esta definición es la mas sencilla, considera al Ayuntamiento como una autoridad encargada del gobierno al interior del Municipio, lo cual representa un aspecto muy relevante, pues tiene su origen en la reforma del 23 de diciembre de 1999 cuando se le da este carácter a la autoridad municipal, pues desde la creación del artículo 115 de la Constitución Federal, solamente se le concedía a estas autoridades el carácter de administradores; pero hoy, con el carácter de gobierno, ya es posible considerar al Municipio, por medio de su

---

<sup>95</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 205.

Ayuntamiento, como uno de los tres niveles de gobierno que conforman a nuestra federación.

Después de haber analizado cada uno de las definiciones anteriores, puedo decir que el Ayuntamiento es la máxima autoridad de gobierno y administrativa dentro de un Municipio, el cual se encuentra conformado por un cuerpo colegiado, cuyos integrantes serán: un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que marquen las leyes de las entidades federativas, los cuales serán electos popularmente, llegando al cargo una parte de ellos por el principio de la representación proporcional; todos ellos deliberarán y tomarán sus acuerdos en los cabildos, sesionando previamente en comisiones, logrando con ello atender las facultades y atribuciones que le confiere la Constitución Federal y las leyes de las entidades federativas, constituyendo así el tercer nivel de gobierno dentro de nuestro país.

En otro orden de ideas, nuestra Constitución Federal, como máxima ley de nuestro país, no regula concretamente la forma en la que habrán de quedar conformados los Ayuntamientos, en consecuencia, remite a las leyes de cada una de las entidades federativas.

Reynaldo Robles, en su obra "El Municipio"<sup>96</sup> propone una clasificación, en donde al tomar en cuenta a las leyes locales, considera que se puede ordenar en los siguientes principios:

A).- Atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro de la entidad federativa.

Al respecto, puede tomarse en cuenta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que contempla lo siguiente:

**"Artículo 16.-** Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integra por:

I.-Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de ciento cincuenta mil habitantes;

II.- Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla, según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores

---

<sup>96</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 269.

designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de ciento cincuenta mil y menos de quinientos 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 mas de quinientos 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 mas de un millón de habitantes."

Otro ejemplo lo encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que establece lo siguiente:

**"Artículo 20.-** Los ayuntamientos durarán en su encargo tres años que comenzarán a contarse del primero de enero del año siguiente al de su elección y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación...

I.- Un presidente municipal; quien será el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento y corresponde a quien ocupe el primer lugar de la lista de concejales en los términos de los artículos 98 y 106 de la Constitución Estatal.

II.- Los síndicos que serán representantes jurídicos del municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal. Con base en el último censo de población se determinará el número de la siguiente manera:

a).- Un síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes.

b).- Dos síndicos, si tiene mas del número de habitantes señalados en el inciso anterior, y

III.- El cuerpo de regidores que colegiada y conjuntamente forman el cuerpo orgánico que en unión de los anteriores delibera, analiza, resuelve y vigila los actos de la administración municipal en base a lo dispuesto por esta ley, representa a la comunidad con la misión de participar en los asuntos del municipio y promover el desarrollo municipal conforme a las disposiciones de este ordenamiento.



Tomando en cuenta el último censo de población se determinará el número de regidores de la siguiente forma:

**a).**- Si el municipio tiene más de cien mil habitantes, pero menos de trescientos mil, el Ayuntamiento se integrará con un número de hasta once regidores, elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores elegidos por el principio de representación proporcional. Si los municipios excedieran de esta última cantidad, los ayuntamientos se integrarán con un número de hasta quince regidores elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta siete elegidos por el principio de representación proporcional.

**b).**- Si el municipio tiene mas de cincuenta mil habitantes y menos de los señalados en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de nueve regidores elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cuatro elegidos por el principio de representación proporcional.

**c).**- En el municipio que se tengan quince mil habitantes y menos de los señalados en el inciso anterior, el ayuntamiento se integrará con un número de siete regidores elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta tres regidores elegidos por el principio de representación proporcional.

d).- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de cinco regidores elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta dos regidores elegidos por el principio de representación proporcional".

En relación a los ejemplos anteriores, se observa que el número de síndicos, como el de regidores, va aumentando conforme se acrecenté la población de cada Municipio, la proporcionalidad de las asignaciones en relación a la representación proporcional es muy baja, ya que si tomamos en cuenta el verdadero espíritu que nos marca el 115 constitucional, vemos que solo se observa la pluralidad en los Ayuntamientos cuando los ediles de oposición alzan la voz en los cabildos, y al momento de concretarse los acuerdos, este principio de la democracia se ve subyugado al imponerse las decisiones de aquellos ediles que fueron electos por el principio de mayoría relativa.

B).- Esta segunda clasificación surge atendiendo a la importancia que tiene cada Municipio, llegando a contar cada Ayuntamiento con un mayor o menor número de integrantes populares según la relevancia que tengan.

El ejemplo mas claro nos lo muestra la Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, en donde se señala la asignación de ediles de la siguiente forma:

- a) Señala que el Municipio capital del Estado, contará con: un presidente municipal, once regidores de mayoría absoluta y hasta cuatro de representación proporcional, así como dos síndicos.
  
- b) En el caso de los Municipios de Matehuala y Valles, contarán con: un presidente municipal, ocho regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, así como un síndico.
  
- c) Para los Municipios de Río Verde, Cárdenas y Tamazuchale, cuentan con: un presidente municipal, seis regidores de mayoría absoluta y hasta dos de representación proporcional, así como un síndico.
  
- d) La misma ley señala que el resto de los demás Municipios del Estado contarán: con un presidente municipal, cuatro regidores de mayoría absoluta y uno de representación proporcional, así como un síndico.

C).- Este tercer grupo se caracteriza porque la propia Ley Orgánica Municipal es la que remite a la Constitución Política del Estado o a la Ley Electoral local.

El ejemplo mas claro lo muestra la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa, en donde se establece que la integración de los Ayuntamientos se hará de acuerdo al número de regidores y síndicos que marque la ley, remitiendo de esta forma a la Ley Electoral local.

Desde otro ángulo y, analizando la conformación de los Ayuntamientos, puede presentarse el caso de que los ediles electos no se presenten a rendir protestas de su cargo o que habiéndolo hecho sean separados del mismo por incurrir en las causales marcadas en la propia ley, en estos casos, la Ley Orgánica del Estado de México señala varias hipótesis, las cuales analizo a continuación:

I.- Si el 17 de agosto del año de la elección no se presenta a protestar el cargo uno o más integrantes del Ayuntamiento, el nuevo presidente municipal o el representante del ejecutivo estatal, exhortaran a los faltantes para que dentro del término de tres días se presenten a hacerlo, en caso contrario se convocara al suplente para que lo haga.

II.- Si para el caso del supuesto anterior, quien no se presentara fuera el síndico o alguno de los regidores electos por el principio de representación proporcional, en los mismos términos se procederá a la convocatoria del suplente, pero si este hiciera caso omiso, entonces se hará el llamado al candidato que les sigue de forma descendente en la planilla respectiva.

III.- Si la mayoría de los nuevos integrantes del Ayuntamiento, no comparecieran el día designado para tomar protesta del cargo, la ley del estado señala que el Gobernador hará lo posible para que dentro del término de los tres días siguientes quede instalado, de no acudir estos, entonces la Legislatura local, o su Diputación Permanente, en su caso, procederá a efectuar las designaciones necesarias para cubrir los espacios respectivos, quienes saldrán de una terna a propuesta del propio

Gobernador, quien en vía de mientras tomará las medidas pertinentes, estando en posibilidad de nombrar una Junta Municipal que se encargue de la administración del Municipio, operando hasta que sean nombradas las nuevas autoridades por la Cámara de Diputados local.

IV.- Si un ayuntamiento fue legalmente instalado, pero no se cubre con la mayoría de los ediles requerido por la propia ley, entonces el presidente municipal, o quien legalmente funja como tal, podrá recurrir ante el Gobernador del Estado, quien a su vez hará del conocimiento de ello a la Legislatura local para que proceda a las designaciones correspondientes.

V.- Para el caso de haber sido declarado el proceso electoral municipal como nulo, los integrantes del Ayuntamiento que en esos momentos estén en funciones deberán terminar su mandato en la fecha señalada por la ley; previamente el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura local la designación de un Ayuntamiento provisional, el cual estará en funciones hasta que el Ayuntamiento electo entre en ejercicio del mandato.

VI.- Cuando sea declarado como desaparecido un Ayuntamiento, ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y la ley impida que entren en funciones los suplentes o convocar a nuevas elecciones municipales, el Gobernador propondrá a la Legislatura local, de entre los vecinos del lugar, la designación de un Consejo Municipal, que habrá de concluir el periodo correspondiente.

En cuanto a las figuras jurídicas que conforman a los ayuntamientos municipales, puedo señalar que se encuentran constituidos por;

a) Presidente Municipal.

Quintana Roldán, señala que el presidente municipal es: "...el órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento."<sup>97</sup> Como órgano colegiado, el Ayuntamiento solo puede tomar sus determinaciones en sesiones de cabildo, pero resulta imposible el que todos sus integrantes puedan ejecutarlos al mismo tiempo, considerando que hay Municipios que llegan a tener hasta veintitrés ediles, ante esta situación debe haber un responsable para llevar a la práctica estos acuerdos, siendo el responsable el presidente.

El presidente municipal llega a tener en ciertos momentos una función ejecutiva, mas no por eso ostenta mayor poder que los integrantes del Ayuntamiento.

Así como nuestro sistema federal se ha encontrado inmerso en un presidencialismo, donde el titular del ejecutivo tiene un inmenso control, como lo dice Pina Vara: "...las atribuciones del presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la República."<sup>98</sup> De esa misma forma se encuentra reflejado el presidente municipal al interior del Ayuntamiento.

---

<sup>97</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 210.

<sup>98</sup> De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 415.

Resulta preocupante que los regidores y síndicos no se dan cuenta del inmenso poder de decisión con que cuentan al interior del Ayuntamiento, por lo que es muy común que varios de ellos se menosprecien ante el presidente municipal, por el simple hecho de que éste cuenta con mas funciones que ellos, como el de ser responsable de la administración pública, siendo muy común cuando un director en la administración no esta cumpliendo con sus funciones, generalmente el regidor o síndico esperan a que el presidente se dé cuenta de las fallas y proceda a su remoción, es facultad de éste, pero también el resto de los ediles cuenta con el soporte jurídico para efectuar una supervisión de la administración, y si en un principio ellos votaron por la aceptación de ese servidor público, también tendrán la facultad de solicitar su cambio y someterlo a investigación en caso de ser necesario, Desafortunadamente varios de nuestros representantes populares llegan a ocupar los cargos sin tener amplio conocimiento de las funciones que habrán de desempeñar.

Pues bien, regresando a nuestro tema, tenemos que de entre las actividades más importantes que las legislaturas locales encomiendan a los presidentes municipales se encuentran las siguientes:

I.- Debe de cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal de su Estado, así como el ordenamiento jurídico interno en su Municipio.

II.- Ejecutará las resoluciones y acuerdos del Ayuntamiento.

III.- Convoca a los ediles a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo.

IV.- Celebra a nombre y en representación del Ayuntamiento, previo acuerdo de éste, actos jurídicos como: los contratos necesarios que tengan que ver con la administración, así como para la prestación de los servicios públicos.

V.-Ordena sean publicadas las normas jurídicas que afectan al Municipio y que surgen como resultado de su actuar en las sesiones de cabildo, como es el caso de los reglamentos.

VI.-Propone ante el resto del Ayuntamiento sean proporcionados los nombramientos para los funcionarios públicos que así lo requieran, como en el caso del Tesorero y el Secretario del Ayuntamiento.

VII.- Tiene la facultad de nombrar y remover a todos los demás funcionarios que salen del visto bueno del resto del Ayuntamiento, quizás esta sea una de las facultades mas importantes que tiene, pues es esta en donde llega a tener el presidente municipal un cierto grado de poder al interior del Ayuntamiento, creándole en la práctica un status superior al del resto de los ediles. Por lo que considero que el Constituyente deberá de tener mas cuidado al regular los aspectos necesarios para este tipo de cargos.



VIII.-Tiene la facultad de supervisar que todas las dependencias municipales funcionen correctamente, estando en todo momento en libertad, dentro del marco jurídico, de tomar las medidas pertinentes para ello.

IX.- Esta a cargo de la dirección y ejecución de los servicios públicos municipales, aplicando en todo momento los reglamentos correspondientes.

X.- Se encuentra a cargo de la vigilancia y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

XI.- Somete al ejecutivo estatal, en representación del Ayuntamiento, la aplicación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

XII.- Dispone de la fuerza pública para asegurar la conservación del orden y la tranquilidad pública.

XIII.- Se encuentra a cargo de vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal.

XIV.- Es el responsable de resolver las peticiones de los habitantes en cuanto a los aprovechamientos de la vía pública, al respecto Gustavo Martínez Cabañas señala: "...los cuales en dado caso de que procedan, deberán de ser temporales y

revocables y nunca serán gratuitos.<sup>99</sup> Generalmente este es uno de los máximos problemas a los que se enfrentan las administraciones municipales principalmente en los Municipios que se encuentran en el área metropolitana a la Ciudad de México, o los de las capilares de los Estados, en donde la vía pública es tomada sin que la autoridad pueda hacer mucho, pero, ¿Qué tan peligros resultaría en el caso de que un líder de estos grupos de comercio ambulante, por ejemplo, llegara a ocupar éste cargo, mas aún, cuando lo hace por mas de una vez?

XV.- De acuerdo al artículo 130 de la Constitución federal, se le faculta también para que pueda ejercer una vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas que se encuentren y celebren al interior del Municipio, con el objeto de llevar a cabo un padrón, el cual se remitirá al gobierno del Estado para que éste a su vez lo envíe al gobierno federal.

XVI.- Tiene la facultad de calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos administrativos, actividad que delegará a los servidores públicos que previamente designe, como lo es el caso de los Oficiales Conciliadores en el Estado de México.

XVII.- Debe mantener recorridos permanentes en el territorio municipal para poder conocer la problemática, así como estar en posibilidades de brindar una mejor atención a la población.

---

<sup>99</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 114.

XVIII.- Puede solicitar al Ayuntamiento autorización para ausentarse del Municipio por causa justificada, generalmente hasta por quince días.

XIX.- Por último, cuenta con una de las facultades mas importantes, que es el de rendir una vez al año en sesión solemne de cabildo, un informe del estado que guardan los negocios municipales.

Pese a que las leyes de las entidades federativas señalan que todos los integrantes del Ayuntamiento, al formar parte de un cuerpo colegiado, cuentan con los mismos derechos y obligaciones, en la práctica se observa que no es así, ya que termina siendo el presidente municipal quien tenga mayores facultades.

b) Síndico municipal.

Antes que nada debemos de conocer el significado etimológico del síndico, al respecto, Quintana Roldán señala que: "...el término síndico se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y *disé* que se traduce como justicia."<sup>100</sup> De acuerdo a éste autor, el síndico se convierte pues, en el defensor del Municipio, principalmente en los aspectos jurídicos, pues si bien, el Ayuntamiento es un órgano colegiado, y que cuenta con un representante que se encargará de la administración pública, también existe alguien en el que recae la personalidad legal, siendo éste edil el que efectúe tal responsabilidad.

---

<sup>100</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 237.

Esta figura comienza a surgir en el Bajo Imperio Romano, solo que en ese entonces no se le conocía como tal, pues recibía el nombre de defensor *civitatis* cuyo objetivo consistía en velar por los intereses municipales, así como también por los derechos de sus ciudadanos.

Elizur Artega, en su diccionario señala que: "En la Constitución de Cádiz aparece la figura del procurador síndico, que representa a los Ayuntamientos ante las Cortes y los gobiernos de las provincias."<sup>101</sup> El término fue utilizado para designar a quienes representaban a los Municipios en las Cortes. Su uso se hizo extensivo al derecho de quiebras, el síndico originalmente representó o bien a los acreedores, o bien a la masa activa a la quiebra, o a la pasiva. Hasta llegar a la actualidad en que tiene en esos juicios universales el carácter de auxiliar de la administración de justicia. Pero en la materia que nos ocupa, en la actualidad aparece con un cúmulo mayor o menor de facultades, según la entidad de que se trate, aparece como elemento integrante de los Ayuntamientos, con excepción del Estado de Chihuahua que no lo contempla.

En el actual sistema municipal mexicano, como ya vimos, no existe una uniformidad en el marco jurídico en cuanto a los regidores y síndicos.

Existen algunos Estados que contemplan la conformación de sus Ayuntamientos sin basarse para ello en la densidad demográfica de sus Municipios.

---

<sup>101</sup> Coordinador Editorial: Sara Giambruno Roca. Op. Cit. Volumen II. Pág. 102.

También se da el caso de que las leyes de otros estados integren en sus Ayuntamientos a dos o más síndicos, tomando en cuenta el grado de densidad poblacional, de estos, solo el Estado de México contempla la figura del Síndico por el principio de representación proporcional, que como ya analicé, se presenta para aquellos Municipios que tengan más de quinientos mil habitantes.

El Síndico es pues, el segundo integrante del Ayuntamiento, y según Gustavo Martínez: "Es el responsable de vigilar los aspectos financieros del Ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y procurar los intereses municipales."<sup>102</sup> Por lo que deberá estar en defensa constante en todos aquellos casos en que el Municipio se encuentren en peligro del exterior así como del interior, siendo en éste caso cuando se trate de conflictos que se originen dentro de los órganos del propio Ayuntamiento, tal y como sucede por cuestiones laborales con su personal.

De entre las principales actividades que desarrollan los Síndicos, puedo mencionar las siguientes:

I.- Tienen bajo su responsabilidad la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; hará valer la voz del Ayuntamiento ante las instancias jurídicas correspondientes cuando así se requiera, buscando en todo momento cuidar la integridad del Municipio.

---

<sup>102</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 114

II.- Tendrá la representatividad jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, y en la gestión de negocios de la hacienda municipal.

El Municipio, como ya no analicé anteriormente, cuenta con una personalidad jurídica de carácter moral pública, y como tal, es capaz de contraer derechos y obligaciones durante el ejercicio de esta facultad, es muy común que pueda enfrentarse a una serie de conflictos judiciales en los que tiene que defenderse, y para poder hacerlo, es necesario que exista un representante legal, siendo de ésta forma como se faculta al Síndico para que sea quien lo represente.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México contempla que en los Municipios en donde existan más de dos Síndicos, esta función recaerá en el primero de ellos.

III.-Tiene la facultad de revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal, así como vigilar la aplicación del presupuesto.

Quizás ésta sea una de las funciones más importantes con las que cuenta el Síndico, ya que es por medio de ella en la que es enterado del estado que guardan las finanzas municipales. No solo se va a encargar de verificar y llevar el control de los dineros que ingresan al erario municipal, si no también de conocer en que se están gastando los mismos, desde el salario del trabajador que se encuentra en el nivel mas bajo del tabulador, hasta el de cada uno de los ediles; desde los gastos por mantenimiento de los parques hasta la construcción de grandes vialidades.

Cuando es bien desempeñada esta función, el Síndico estará en posibilidades de saber en que momento se puede llegar a producir desvíos de recursos, debiendo poner del conocimiento al cabildo para que se tomen las medidas pertinentes.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que en los Municipios en donde se contemplen dos o más Síndicos, esta función recaerá en el segundo de ellos.

IV.- Se le faculta para asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería Municipal, y hacer que se presente con oportunidad a la Legislatura estatal la cuenta pública municipal.

El Síndico es el primer interesado en asistir a éste tipo de visitas, pues como se ve debe permanecer al día en lo que toca a las finanzas municipales.

Y, pese a que la Constitución Federal, así como las legislaciones estatales, expresan que el Municipio es autónomo, no lo es del todo, pues se encuentra obligado a rendir un informe pormenorizado de la situación que guardan las finanzas en el Municipio, el cual debe ser emitido a la Legislatura estatal para su evaluación, pero mientras sea o no un aspecto positivo, el Síndico deberá de procurar que ese documento se tenga preparado para su presentación dentro del término legal correspondiente.

V.- Tiene la facultad de legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

Esta facultad es de gran importancia en todos los Municipios del país, pues debe llevarse un inventarios de los bienes muebles e inmuebles con que cuenta el Ayuntamiento; pero llega a tener mayor relevancia en los Municipios que se encuentran en el área metropolitana a la Ciudad de México, o en los de la capital de los Estados, así como en aquellos en donde se asientan los principales centros turísticos de nuestro país, ya que en ellos existe una fuerte derrama económica por las actividades que en ellos se desarrollan. En éste tipo de Municipios es casi obligatorio contar con un departamento que se dedique exclusivamente a llevar un control minuciosos de los bienes que conforman el patrimonio municipal, pues ya no solo se trata del edificio que sirve de sede al Ayuntamiento, existe también todo un parque vehicular, así como propiedades que deben ser registradas, recayendo la supervisión de éste trabajo en el Síndico.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que en los Municipios donde se contemple hasta tres Síndicos, recaerá en el tercero de ellos esta responsabilidad.

VI.- Debe asistir a las sesiones de cabildo, participando en ellas con voz y voto.



Como representante legal que es, el Síndico no se debe así mismo, ni toma sus determinaciones como el quiera, es por eso, que como el resto de los demás integrantes del Ayuntamiento, tiene voz y voto en las sesiones de cabildo, al momento en que informa y somete a consideración de los demás ediles todos los problemas en que él tiene competencia. Cabe mencionar que no solo se aboca a lo que la ley señala, pues tiene derecho a opinar en relación a lo que propongan los demás integrantes de éste cuerpo colegiado, además de estar facultado para emitir su voto en dichas sesiones.

VII.- Puede fungir como agente del Ministerio Público en los Municipios donde no lo exista, siendo el Síndico quien inicie las diligencias pertinentes hasta que se le ponga del conocimiento de los hechos delictivos al funcionario de la Procuraduría estatal o de la República según corresponda.

La función anterior generalmente tendrá mayor relevancia dentro de los Municipios rurales, pues a falta de Ministerio Público, será el Síndico quien inicie las diligencias pertinentes hasta que se le haga del conocimiento de los hechos constitutivos de delito al funcionario competente.

c) Los Regidores municipales.

Los Regidores constituyen el principal número de integrantes que conforman a los Ayuntamientos.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha señalado lo siguiente: "Los regidores, también llamados concejales, como éste último lo indica, son representantes populares, elegidos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembros o integrantes del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal."<sup>103</sup> Como sabemos, la integración de los regidores dentro del ayuntamiento será por el voto libre y secreto de los ciudadanos en el Municipio, pero habrá algunos casos en los que la decisión popular no sea tomada en cuenta, tal y como sucede cuando la Legislatura estatal designa a propuesta del ejecutivo del estado a los Consejos o a las Juntas Municipales, pero sólo será en casos especiales, ya que de manera normal lo será por medio del sufragio ciudadano.

Quintana Roldán señala que "...sus fines básicos, por ende, es formar parte del deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento."<sup>104</sup>

De la misma forma que el Presidente Municipal y los Síndicos, los Regidores tienen la facultad de emitir sus opiniones y poder votar los acuerdos que se les sean sometidos en relación a las cuestiones municipales según corresponda.

Es en esta figura en donde podría manifestarse mas claramente el principio del pluralismo dentro de los Ayuntamientos, en donde las decisiones que tome el cuerpo edilicio deben ser bajo el consenso de todos ellos, tomando en cuenta que no

---

<sup>103</sup> Coordinador editorial: Márquez Romero, Raúl. Diccionario de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 521.

<sup>104</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 225.

solamente tiene representación los integrantes del partido político ganador, si no que también las minorías deben tenerla en ese cuerpo colegiado, para que de ésta forma, los acuerdos que se tomen en el cabildo cuenten con un fuerte consenso nutrido con las ideas de las diversas expresiones políticas que predominan en el Municipio; aunque en nuestro días queda en una simple utopía éste ideal, pues el principio se pierde al momento de someter a votación las propuestas, pues siempre surge el mayoriteo, como vulgarmente se dice, de los ediles que fueron electos por mayoría absoluta, en comparación con los que fueron asignados por el principio de representación proporcional.

En relación a éste tema, Julián Salazar Medina comenta lo siguiente: "Sabemos que la función de los regidores es en algún sentido análoga a la de los diputados, ya que además de tener voz y voto en las sesiones de los ayuntamientos y ser representantes de la sociedad por elección popular, cumplen funciones de supervisión de la actividad administrativa del presidente municipal (que viene a ser el ejecutivo en el ámbito municipal)."<sup>105</sup>

De acuerdo a lo manifestado por el autor del párrafo anterior, puedo manifestar que no comparto su punto de vista, pues considero que contiene diversas incongruencias; la primera se presenta cuando se equipara al cuerpo de regidores con los diputados, ya que es totalmente distinta, pues para empezar los diputados funcionan por medio del proceso legislativo para dar como resultado la creación, modificación o derogación de las leyes, en tanto que los regidores participan

---

<sup>105</sup> Salazar Medina, Julián. Op. Cit. Pág. 206.

conjuntamente con otros ediles para llegar a emitir en su caso reglamentos y acuerdos de cabildo, nunca leyes; en segundo lugar porque considera el autor en comento que el presidente municipal puede ser equiparado al ejecutivo en el ámbito municipal, recordemos que en los Municipios no existe la división de poderes, además de que el presidente municipal no se encuentra por encima de los demás, ya que también forma parte de ese cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento.

Elisur Arteaga Nava, señala que "...a los regidores se les atribuye dos tipos de facultades: unas genéricas que están relacionadas directamente con el ayuntamiento, como asistir a las juntas de éste, cumplir sus acuerdos y de vigilancia; y otras, específicas, que se conocen como regidurías, y que están relacionadas con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las ciudades, como hacienda, comercio, educación, obras públicas, acción social y cívicas, servicios públicos, etcétera."<sup>106</sup> Pero para que puedan funcionar los regidores primero deberán de tomar los acuerdos necesarios para posteriormente vigilar su cumplimiento.

De entre las funciones más importantes que tienen los Regidores puedo mencionar los siguientes:

- I.- Debe asistir a las sesiones de cabildo contando con vos y voto en ella.

---

<sup>106</sup> Coordinador Editorial: Sara Giamb Bruno Roca. Op. Cit. Tomo II. Pág. 82.

Aunque hay ocasiones en que los Regidores llegan a quejarse del gran poder que la ley le confiere al Presidente Municipal, principalmente aquellos que llegan al cargo por el principio de representación proporcional, quedando un poco limitada su función.

II.- Deben desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.

Como lo he de exponer en el siguiente tema, la mejor forma para que puedan llevar a cabo sus funciones los Regidores, será el de distribuir sus competencias por medio de comisiones, que generalmente se van a encontrar conformadas de cuatro ediles, llevándose de ésta forma un mejor control de la administración y el gobierno municipal.

Otra de las ventajas que proporciona éste sistema estriba en el ahorro del tiempo en las sesiones de cabildo, ya que los puntos a tratar en las mismas, son analizados con anterioridad en las comisiones correspondientes.

III.- Deben vigilar las ramas de la administración municipal que les sean encomendadas por el Ayuntamiento.

Más adelante hago el análisis en relación a la responsabilidad que tiene cada edil de acuerdo a la supervisión de las áreas de la administración que son distribuidos entre ellos.

Cada Regidor constantemente estará efectuando supervisiones, así como los análisis de su área correspondiente, sobre los resultados arrojados, sean éstos positivos o negativos, deberá informar al cabildo de todo ello, pudiendo someter a consideración del mismo las estrategias a seguir para estar en condiciones de proporcionar un mejor servicio a la comunidad, o preservar los intereses municipales según sea el caso.

IV.- Serán quienes suplan las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.

En los casos en que llegara a faltar el Presidente Municipal, quien llegará a ocupar su lugar será el primer regidor, si éste tampoco estuviera será el segundo regidor, y así sucesivamente, surgiendo este procedimiento con mayor frecuencia en las sesiones del cabildo.

V.- Deben asistir a ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.

De esta forma el cuerpo edilicio es el principal promotor de la cultura cívica, por lo que deben estar presentes los Regidores presidiendo los actos cívicos más importantes de nuestro país.

Para que el Ayuntamiento pueda estar en posibilidades de ejercer las facultades que le confiere la ley, deberá de contar primero con un lugar de residencia en donde sus integrantes puedan despachar los asuntos de mejor manera, al respecto, la mayoría de las leyes orgánicas municipales de los Estados contemplan que se asentará en la cabecera municipal, y solo en casos excepcionales podrán efectuar sus sesiones fuera de las mismas.

Para que puedan llevarse a cabo las sesiones de cabildo, las leyes locales establecen diversos criterios, ya que hay algunas leyes que requieren de la previa autorización de las legislaturas locales, como sucede en los estados de Guerrero y San Luis Potosí.

El Ayuntamiento como órgano colegiado, deliberará los asuntos del Municipio por medio de las sesiones que reciben el nombre de cabildo, en donde las decisiones serán tomadas por la mayoría de votos.

La palabra cabildo, nos dice Reynaldo Robles, "...proviene del latín *capitulum*, palabra con la que se designaba al cuerpo eclesiástico de una iglesia."<sup>107</sup> Y que aplicado a nuestro Municipio consiste pues en la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, de ahí parten otros términos como el acto de intercambio de opiniones que recibe el nombre de cabildear.

---

<sup>107</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit. Pág. 276

La realización de las sesiones de cabildo, se realizan generalmente en el llamado salón de cabildos, el cual generalmente se encuentra asentado dentro de la sede del Ayuntamiento municipal.

En las sesiones de cabildo, deben estar presentes la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento para completar el quórum legal, y de ésta manera poder comenzar la sesión, dando inicio con la aprobación del orden del día; posteriormente se dará lectura al acta de las sesión anterior, al final de ella se efectuarán las aclaraciones y correcciones pertinentes; después se dará paso a los demás puntos del orden, los cuales deberán ser discutidos y votados por todos los ediles, para el caso de que llegase a existir un empate en la votación, el presidente municipal o el servidor público que lo supla tendrá el voto de calidad; agotados todos los puntos se da por finalizada la sesión.

En cada una de éstas sesiones, se deberá elaborar un acta, que tiene el nombre de "acta de cabildo," la cual nos dice Acosta Romero: "...se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo."<sup>108</sup> El servidor público que se encontrará a cargo de su elaboración y control lo será el Secretario del Ayuntamiento.

Pero no todas las sesiones de cabildo son de la misma naturaleza, ya que de acuerdo a la mayoría de las leyes orgánicas municipales de nuestro país, se pueden identificar cuando menos los siguientes tipos:

---

<sup>108</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 494.



a).- Cabildos Ordinarios.- Son aquellos que se deben efectuar en base a la periodicidad que marcan las propias leyes estatales, en los que se despachan problemas de competencia municipal.

De acuerdo a Reynaldo Robles, en su libro titulado: "El Municipio"<sup>109</sup> las leyes orgánicas municipales de los Estados de San Luis Potosí, Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Yucatán, Querétaro y Nayarit, establecen que las sesiones ordinarias de cabildo se efectuarán cuando menos una vez al mes.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México al respecto establece lo siguiente:

**"Artículo 28.-** Los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ochos días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución..."

b).- Cabildos Extraordinarios.- Estas sesiones se presentan en aquellos casos donde surgen problemas en los que es imposible esperar la fecha señalada en la próxima sesión ordinaria, por lo que de manera urgente el Presidente Municipal debe convocar a ésta sesión para dar una pronta solución.

---

<sup>109</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 277.

En estas sesiones se trata única y exclusivamente el punto por el cual fue convocado, resultaría ocioso el tratar asuntos que pueden ventilarse en la sesión ordinaria siguiente, salvo que tenga relación con el asunto urgente a tratar.

c).- Sesiones Solemnes.- Son aquellas que debido a la trascendencia de los puntos a tratar, las leyes orgánicas de los Estados le dan esa calidad.

En el caso de los Municipios del Estado de México se presenta éste tipo de sesiones cuando se produce la ceremonia de la toma de protesta a los nuevos integrantes del Ayuntamiento electo, o cuando el Presidente Municipal procede a rendir su informe anual de gobierno.

d).- Sesiones Permanentes.- El cabildo puede constituirse en sesión permanente cuando la propia naturaleza del asunto a tratar así lo requiera.

Generalmente cuando se presenta ésta modalidad en las sesiones de cabildo, es cuando el Ayuntamiento procede al análisis del presupuesto municipal, ya que al discutir los dineros entrantes y por ingresar, se producen acaloradas discusiones entre los ediles, dando como consecuencia que las sesiones se prolonguen por un tiempo indeterminado, aunque es permitido que se declaren ciertos recesos.

Para un mejor desarrollo en las funciones de los Ayuntamientos, las leyes orgánicas municipales de los Estados, establecen la conformación de las

Comisiones, las cuales podrán ser temporales o permanentes, quedando conformadas en ambos casos por los integrantes del cuerpo edilicio.

Estas Comisiones se enfocarán a los problemas más elementales que aquejan a los Municipios, se integran con dos o mas miembros del Ayuntamiento, al respecto, menciona Reynaldo Robles que: "...carecen de facultades ejecutivas..."<sup>110</sup> y es cierto, pues la función de las Comisiones consistirá en el análisis de los problemas de su competencia, efectuando sus integrantes los estudios necesarios, a fin de que puedan presentar proyectos de solución al cabildo, quienes finalmente tomarán las determinaciones necesarias, correspondiendo posteriormente al Presidente Municipal ordenar su ejecución por medio de los servidores públicos de las áreas administrativas respectivas, teniendo finalmente las Comisiones la facultad de supervisar la buena ejecución de los acuerdos.

Pero es necesario hacer una pregunta: ¿Cuáles son las facultades que tiene en su conjunto el Ayuntamiento? Independientemente de las facultades que le correspondan a cada uno de los integrantes del cuerpo edilicio, existen otras que, como organismo colegiado debe conocer, en éste sentido puedo mencionar algunas de ellas a continuación:

A).- Competencias y funciones políticas, en éste grupo encontramos las siguientes:

---

<sup>110</sup> Ibidem. Pág. 279.

I.- Deben representar a la corporación municipal, como máximo órgano del Municipio, están facultados para velar por el respeto y conservación de los intereses municipales en su conjunto, tomando las determinaciones necesarias para asegurar la permanencia de los mismos.

II.- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal, para ello los ediles deberán de tomar en cuenta que en la realización de cualquier acto de autoridad debe de prevalecer siempre el bien común, debiendo saber en todo momento que ellos cuentan con la gran responsabilidad que representan los puestos de elección popular.

III.- Velarán por que se cumpla dentro del Municipio, los preceptos de la Constitución Federal y la particular del Estado correspondiente, pues son estos ordenamientos jurídicos los que sientan las bases de su funcionamiento, además de que representan la consagración de un conjunto de derechos que a través de la historia en nuestro país fueron obtenidos, tal y como sucede con la libertad de autogobierno que tienen sus habitantes.

IV.- Deben dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad dentro de los Municipios, pues no solo es suficiente sujetarse a las disposiciones contenidas en la Constitución Federal y en la local, si no que debe crearse todo un marco jurídico normativo suficiente para regular la actividad interna de cada Municipio, por ello el funcionamiento de los órganos que lo integran debe quedar establecido en los reglamentos emitidos en las sesiones de cabildo.

V.- Deben nombrar a los delegados y agentes municipales; o en su caso, convocar a su elección cuando la ley así lo disponga; en el caso del Estado de México, se considera a los delegados como autoridades auxiliares del Ayuntamiento, son espacios de elección popular que sirven como el medio por el cual el gobierno municipal llega a tener acercamiento con las comunidades, coadyuvando en la elaboración de los diversos planes y programas de trabajo a implementarse.

VI.- Pueden proponer los cambios en la división territorial del Municipio, en donde la mayoría de las legislaciones estatales establecen que se hará ante la Legislatura Estatal, ya que por lógica intervendrá para ello dos o mas territorios municipales, para que por medio de éstos actos pueda dejarse debida constancia legal.

VII.- Puede intervenir en el proceso de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública, sirviendo como ejemplo cuando al momento de abrir una nueva vialidad el Ayuntamiento encuentre algunos inmuebles particulares que obstaculicen la realización de dicho proyecto.

VIII.- Se convierte en un auxiliar de las autoridades federales en cuanto a la aplicación de las leyes relativas a materias como: asentamientos humanos, medio ambiente y ecología, armas de fuego, caza y pesca, servicio militar, cultos religiosos, etcétera; pues es natural, ya que nuestro Municipio es la base territorial de los Estados y de nuestro país, por lo que resulta lógico que sus autoridades tengan

contacto constante con cada uno de éstos rubros, llegándose a convertirse en coadyuvante de la federación.

IX.- Debe mantener comunicación con la población en cuanto a las actividades de gobierno que se están efectuando, es una obligación que le compete no solo al Presidente Municipal si no a todo el cuerpo edilicio, puesto que en su conjunto fueron electos por decisión popular, por lo que cada uno de ellos, considero, deben rendir cuentas a la ciudadanía.

B).- Competencias y funciones legislativas y reglamentarias.

I.- Los Ayuntamientos están facultados para iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados; como ejemplo se encuentra la Constitución local del Estado de México que nos señala en su artículo 51 que:

**“Artículo 51.-** El derecho de iniciar leyes corresponde...

...IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal...”

II.- Debe expedir la normatividad necesaria para regular los aspectos normativos del gobierno municipal y de sus habitantes, creando para ello: el bando, ordenanzas, reglamentos y cualquier otro ordenamiento administrativo de observancia general dentro del Municipio.

III.- Debe crear todos los órganos administrativos que conformarán su estructura interna, a fin de obtener una mejor eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

IV.- Debe de efectuar los estudios necesarios a fin de estar en condiciones de crear los planes de desarrollo urbano municipal, para tener un mejor control sobre los espacios destinados a los asentamientos humanos dentro del Municipio, así como de aquellos lugares que habrán de servir como reservas ecológicas.

V.- En los casos en que no se encuentre en condiciones de poder dotar a la comunidad de algún servicio público que por ley se encuentre obligado a proporcionar, cuando así se requiera, deberá de efectuar las concesiones correspondientes para cumplir con ese fin, tal y como sucede en varios Municipios con el servicio de recolección de la basura domiciliaria.

VI.- Con la autorización de la legislatura estatal respectiva, puede crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales.

VII.- Cuando se requiera y lo permita la ley, deben de tomar los acuerdos necesarios para la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para eficientar los servicios a que están obligados proporcionar, caso concreto, la adquisición de patrullas o de camiones recolectores de basura.

VIII.- Tiene la facultad de formular estadísticas, pudiendo ser creadas éstas por los propios órganos internos del Ayuntamiento, o por medio de alguna empresa especializada que se contrate para ese fin.

IX.- Podrán conocer y resolver aquellos recursos administrativos que sean interpuestos en contra del Presidente Municipal o cualquier otro funcionario en los casos en que la propia ley le de esa facultad resolutoria al Ayuntamiento.

C).- Competencia y funciones financieras y fiscales:

I.- Tiene la obligación de formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos, remitiéndola a la Legislatura estatal respectiva, siendo ésta una de las facultades mas trascendentales del Ayuntamiento, ya que representa el análisis para la creación de los mecanismos necesarios para la recaudación de mayor cantidad de recursos financieros, buscando de ésta manera el poder desempeñar más eficientemente la mayoría de sus obligaciones.

II.- Anualmente deben aprobar el presupuesto de egresos, según los recursos disponibles, acto que produce acaloradas discusiones en los cabildos, pues generalmente se cuenta con una gran cantidad de problemas que atender, pero con poco dinero en las arcas municipales para poder aplicar.



III.- Están facultados para efectuar los cobros de las contribuciones que las leyes le autoricen, como en el caso del impuesto predial, actividad que lo hará por medio de sus órganos administrativos respectivos.

D).- Competencias y facultades de policía.

I.- Tiene la facultad de amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal administrativa, sean estos ciudadanos o los propios servidores públicos al servicio del Ayuntamiento.

II.- Tiene bajo su control la creación, organización y supervisión de los cuerpos policíacos que vigilen el buen orden dentro del territorio municipal.

De ésta forma observamos como el Ayuntamiento se constituye como la máxima autoridad dentro del Municipio.

## **2.2. EL PRINCIPIO DE NO-REELECCION EN LA ACTUALIDAD.**

Feliciano Calzada Padrón, nos dice que éste principio es: "Conocido históricamente en nuestro país como una bandera de lucha que fue levantada desde el siglo XIX, en aras de la democracia y el respeto a la voluntad popular."<sup>111</sup> Al hacer

---

<sup>111</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. Pág. 267.

ésta manifestación, el autor se refiere al largo camino de sangre que se fue formando a través de la historia de nuestro país con respecto a las sucesiones presidenciales.

De acuerdo al Diccionario Constitucional de Ignacio Burgoa, la no-reelección implica que cualquier persona que desempeñe un cargo de elección popular "...no debe permanecer en el cargo, en ningún momento una vez fenecido dicho periodo, ni tampoco reelecto para uno nuevo..."<sup>112</sup> De acuerdo a la presente definición se puede analizar que todos los cargos de elección popular, mantienen intrínsecamente la idea de cambio, es decir, a la renovación de las personas que los ocupan, para ello, la normatividad jurídica de éstos puestos populares, señalan muy claramente en que momento deberán presentar la transmisión de la titularidad; los términos señalados por la ley son fatales, pues una vez fenecidos, el servidor público se encontrará imposibilitado para seguir ocupando ése cargo o para contender al mismo, cuando menos para el periodo inmediato siguiente.

Nuestras leyes señalan que cuando el tiempo de gestión de un servidor público que es electo popularmente ha fenecido, y si hasta el momento no se cuenta con la persona que habrá de ocupar el cargo, ya sea porque la elección ordinaria haya causado nulidad absoluta o por cualquier otra circunstancia, el espacio será cubierto por cualquier otro ciudadano designado por la Legislatura estatal, el Congreso de la Unión, o por las Sesiones Permanentes según sea el caso, pero en ningún momento podrá permanecer en el cargo el funcionario saliente.

---

<sup>112</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías Individuales y Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 311.

El servidor público que ocupa un cargo de elección popular, automáticamente se encuentra impedido por la ley para poder contender nuevamente para ese mismo cargo, al respecto, nuestro marco jurídico mexicano presenta dos supuestos muy importantes:

a).- Principio de no-reelección absoluta o definitiva.- Es la prohibición que tiene cualquier persona que por el simple hecho de haber llegado a ocupar un cargo, que jurídicamente es de elección popular, no podrá volver a contender por el mismo durante toda su vida, ya sea que halla llegado a ocupar dicho espacio por elección popular, ordinaria o extraordinaria, o por haber sido designada por la legislatura federal, ya sea por cubrir faltas temporales o definitivas de quien en principio fungía como titular; simplemente por el hecho de haber ocupado ése espacio automáticamente se encontrará vetado por la ley para volver a ocupar ese cargo, dejando de existir para esa persona cualquier camino legal que lo lleve al mismo espacio.

De acuerdo a la anterior definición se pueden establecer las siguientes características:

- Se presenta solo para los cargos de elección popular que expresamente señala la Constitución Federal de nuestro país.

- Implica la no continuación del cargo, ya que terminando el mandato legal deberá dejarse el cargo, aún en aquellos casos en que todavía no se cuenta con la persona que habrá de recibir el cargo.
- No está permitida la reelección para el mismo cargo en toda su vida cuando se llegó a ocupar el cargo en los siguientes casos:
  - ✦ Si llegó a ocupar el cargo en elección ordinaria.
  - ✦ Si llegó a ocupar el cargo en elección extraordinaria.
  - ✦ Si llegó a ocupar el cargo por designación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

b).- Principio de no-reelección relativa o restringida.- Consiste en que la persona que halla llegado a ocupar un cargo de elección popular, sea por elección ordinaria o extraordinaria, provisional, sustituto o cualquier otra denominación con la que llegó al puesto, una vez fenecido el término de gestión correspondiente, estará imposibilitado para reelegirse en el periodo inmediato siguiente, pero pasando éste, estará en total libertad de postularse cuantas veces desee, siempre y cuando respete ésta regla.

Este principio a su vez contempla las siguientes características:

- Se presenta para los cargos de elección popular que determine la Constitución Federal de nuestro país.
- Implica la no continuación del cargo una vez fenecido el término legal de gestión.

- No pueden volver a reelegirse para el mismo cargo en el periodo inmediato siguiente aquellos ciudadanos que llegaron a ocupar el cargo en los siguientes casos:
- ✦ Si llegó a ocupar el cargo por elección ordinaria.
  - ✦ Si llegó a ocupar el cargo por elección extraordinaria.
  - ✦ Si llegó a ocupar el cargo por designación de la legislatura estatal respectiva o de su Sesión Permanente.
  - ✦ Si llegó a entrar en funciones en el cargo en su carácter de suplente

Los casos en nuestro país en donde más concretamente se refleja el presente principio se da en: los gobernadores de las entidades federativas, en los Ayuntamientos, en los diputados de las legislaturas locales, así como en los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

El caso de México es excepcional, pues a comparación de otros países de Latinoamérica, es en el que más arraigo tiene la corriente antirreeleccionista, al respecto en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se señala que: "Diversos presidentes latinoamericanos se han beneficiado de esas reformas y se han reelegido por uno o varios periodos; tal es el caso de Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Fernando H. Cardoso en Brasil o Hugo Chávez en Venezuela."<sup>113</sup> La misma historia nos enseñó que al

---

<sup>113</sup> Coordinador editorial: Márquez Romero, Raúl. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VIII. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. Pág. 94.

estar permitidas las reelecciones, principalmente en el ejecutivo federal, las consecuencias fueron demasiado desastrosas, un camino de sangre que finalmente culminó al implantarse el principio antirreeleccionista, aún así el afán del hombre por controlar el poder tiene fuertes consecuencias en nuestra actualidad, pues cada uno de los presidentes que acabo de citar, han tenido en su mayoría, negros desenlaces en sus países, convirtiéndose dentro de sus naciones en verdaderos dictadores ante los ojos de sus pueblos, por lo que en mi opinión puedo manifestar que la historia no se equivoca,

El principio antirreeleccionista, sea absoluto o relativo, se le ha tachado de antidemocrático o antisoberano, al respecto, el mismo Instituto de Investigaciones Jurídicas sostiene que: "...es una de las bases que han configurado nuestro actual sistema político y una de las causas mas importantes de la estabilidad de que ha gozado por mas de cinco décadas."<sup>114</sup> Y es cierto, pues el desenlace mas funesto en la historia reeleccionista de nuestro país tuvo lugar en 1927 cuando fueron asesinados los tres candidatos a la presidencia de la República, entre ellos el general Álvaro Obregón. El sistema reeleccionista fenecía finalmente ante los postulados de la Revolución Mexicana.

Aparentemente puede estar en contra de la democracia y de la soberanía, pues queda restringida la posibilidad de los ciudadanos a elegir de una forma libre a quien habrá de representarlos en cualquier cargo de elección popular determinado, pero como lo veremos mas adelante, existen una serie de vicios en cuanto a la

---

<sup>114</sup> Coordinador Editorial: Márquez Romero Raúl. Op. Cit. Tomo V. Pág. 222

conservación y transmisión de esos cargos, por lo que se hace necesario contemplar una serie de requisitos para prevenir los abusos que se han estado cometiendo al escudarse en esos puestos, resultando necesario implantar el principio antirreeleccionista como una medida de corrección a los problemas reales que no han dejado de existir en nuestro país.

### **2.2.1. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El principio de la no-reelección principalmente comienza a surgir dentro de la historia de nuestro sistema presidencial, pues es allí en donde los diversos ordenamientos constitucionales lo plasmaron, tal y como lo veremos a continuación.

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 135, señalaba que ninguno de los tres miembros que conformaban el Supremo Gobierno, podría ser reelecto, si no hasta que hubiese transcurrido un trienio después de su administración.

Esta Constitución daba a conocer la prohibición de volver a ocupar cualquiera de los cargos señalados, pero solo era de manera relativa, pues una vez transcurrido el siguiente trienio estaban en posibilidades de poder postularse nuevamente.

Posteriormente la Constitución de 1824 contempló la misma esencia que la de Apatzingán, pues establecía en su artículo 77 que el presidente no podría ser reelecto en ese cargo si no hasta el cuarto año después de haber terminado sus funciones, se contemplaba pues a la no-reelección en un sentido relativo.

Para el año de 1836, la Constitución centralista se mostraba mas abierta, pues permitía que el Presidente de la República pudiera reelegirse cuantas veces fuera posible, solo existía un problema, pues marcaba un procedimiento muy riguroso, ya que en el artículo 5º. de la Cuarta Ley que comprendía esta Constitución, nos dice Jorge Carpizo: "...se hacía mas complicada."<sup>115</sup> Ya que se tenían que presentar tres ternas a la Cámara de Diputados; una provenía del Presidente de la República con su Junta de Consejo de Ministros; la segunda era presentada por el Senado; y la última era propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De todas éstas los diputados conformaban una sola, misma que era enviada a las Juntas Departamentales (lo que hoy conocemos como Legislaturas locales), y quien lograba la mayoría de votos sería quien ocupaba la presidencia de nuestro país, pero en este caso, si el presidente saliente deseaba reelegirse, entonces su nombre debería constar en cada una de las tres ternas señaladas, así como el deber obtener el voto de las tres cuartas partes de las Juntas Departamentales.

En las Bases Orgánicas Políticas de 1843, el aspecto reeleccionista del presidente de nuestro país, no fue tomado en cuenta, por lo cual persistió la libertad del titular del ejecutivo federal para aspirar a nuevos periodos presidenciales.

Para el año de 1847, no se tomó encuentra el aspecto reeleccionista presidencial, aunque posteriormente vuelve a tener vigencia la Constitución de 1824, donde se contemplaba el principio de la no reelección pero de forma relativa.

---

<sup>115</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1994. Pág. 519.



En la Constitución de 1857 no se contempló regulación alguna sobre la no-reelección presidencial, por lo que le estaba permitido al Presidente de México contender al cargo cuantas veces lo deseara.

Un dato importante que puedo mencionar, es que en esos tiempos, la gran parte de los doctrinarios del derecho se encontraban en contra del principio de no-reelección, un ejemplo de ello lo es Ramón Rodríguez, quien citado por Carpizo, señala que: "...solo el pueblo debe calificar si los gobernantes deben ser reelectos o no, por lo que las constituciones no deben prohibir la reelección de los funcionarios públicos, porque estarían en contradicción con la experiencia y con el sentido común, ya que estarían declarando con anticipación que no es útil para el desempeño del cargo, tal ves el hombre más capaz y mas apto para ejercerlo."<sup>116</sup> Haciendo pensar en base a éste criterio como permanecían las ideas de esos hombres de aquella época.

En el año de 1876, el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reelige en el cargo, como consecuencia a ello, el general Porfirio Díaz se subleva en contra de éste, justificándose, como lo comenta Daniel Moreno: "...con la bandera de la no reelección."<sup>117</sup> Mismo que contempló en el Plan de Tuxtepec; irónicamente de forma posterior le sería aplicado éste principio.

---

<sup>116</sup> Ibidem. Pág. 521

<sup>117</sup> Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 419.

Cuando Porfirio Díaz llegó por primera vez a la presidencia de la República, basándose en el Plan de Tuxtepec, reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878, en la que se señalaba que el presidente no podía reelegirse para el periodo inmediato siguiente, regresando de ésta forma a lo estipulado en las Constituciones de Apatzingán y la de 1824, pues después de haber terminado el periodo de gestión con tan solo no participar en el siguiente se encontraba en posibilidades de contender nuevamente.

E 21 de octubre de 1887, es reformado el artículo 78 de la Constitución, el cual pudo calificarse como una falta de seriedad política, pues señalaba que el presidente de la República contaba con toda la libertad de reelegirse para el periodo inmediato, pero le estaba estrictamente prohibido contender en una tercera ocasión; si se observa, un presidente solo podía descansar el tercer periodo para que posteriormente volviera a contender, y de ganar, repetir cuantas veces le fuera posible la fórmula.

Tres años después, en 1890, nuevamente es reformado el artículo 78 de la Constitución de 1857, en donde quedaba abierta al presidente la posibilidad de reelegirse cuantas veces lo deseara.

Para estos años el pensamiento de los mexicanos ya era diferente en cuanto a las reelecciones, al respecto, señala Carpizo que: "...cuando una persona llegaba a la presidencia, solo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su

muerte..."<sup>118</sup> y era verdad, solo por mencionar un ejemplo Santa Ana, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, juntos llegaron a gobernar 58 años.

Durante el año de 1906, el Partido Liberal presentó su programa del primero de julio de ese año en el que se contemplaba suprimir la reelección del presidente de la República, así como la de los gobernadores de las entidades federativas, aseverando que solo era posible el poder llegar al cargo nuevamente solo si se dejaban pasar los dos periodos posteriores al que estuvieron en funciones.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, presentó su famoso Plan de San Luis, en el que según Jorge Carpizo: "...se declaraba como ley suprema de México el principio de no reelección del presidente, del vicepresidente, de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales."<sup>119</sup>

Esto representaba un gran paso en la historia política de nuestro país, pues en aquellos momentos Porfirio Díaz contaba con un poder casi absoluto, en donde controlaba gobernadores a su libre albedrío, mantenía sin vida a los ayuntamientos imponiéndoles de forma definitiva la supervisión de los Jefes Políticos, resultando común que fueran éstos quienes mantenían un control sobre los cargos municipales.

Una vez que Madero llegó a ser presidente de México, el 28 de noviembre de 1911, promulgó una reforma a la Constitución de 1857, en donde por fin quedaba

---

<sup>118</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 520.

<sup>119</sup> Ibidem. Pág. 522.

plasmado el principio de no reelección, pues prohibía en definitiva que el presidente y vicepresidente no volvieran a aspirar nunca a estos cargos.

Don Venustiano Carranza por su parte, en el año de 1916 redactó un decreto en que se seguía manteniendo el principio de no reelección de forma definitiva para el presidente de la República, solo que se contemplaba el reestablecer el periodo presidencial de cuatro años.

En el Constituyente de 1917 finalmente se mantuvo el espíritu de la no-reelección. El Congreso Constituyente fue en su mayoría antirreeleccionista, siendo así la no-reelección uno de los principios más importantes a tratar en la nueva Constitución, pues estos ideales se nutrían por las experiencias suscitadas en aquellos últimos decenios, así como del gran movimiento maderista.

Desafortunadamente el original del artículo 83 de la Constitución Federal de 1917 quedó de la siguiente manera:

**"Artículo 83.-** El Presidente entrará a ejercer el cargo el primero de diciembre, durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituye al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional."

Estaba claro que quien por elección popular llegara a ocupar el cargo de presidente de la República, se encontraba impedido ya para volver a ocupar en toda su vida ese cargo, pero en el caso de aquellas personas que llegaran a suplirlo temporal o definitivamente les estaba permitido volver a ocupar el cargo siempre y cuando dejaran pasar el siguiente periodo a aquel en el que fungieron como sustituto, era como si en ellos operara todavía las Constituciones de Apatzingán y la de 1824.

En el año de 1924, Obregón nombró como su sucesor a Plutarco Elías Calles, desde luego, y como era sabido, aspiraba nuevamente a la presidencia del país, pero para lograrlo, era necesario reformar la recién creada Constitución de 1917, siendo así como el 22 de enero de 1927 finalmente se produce la modificación, contemplándose que cualquier persona que llegara a ocupar el cargo de presidente de la República, no podía volver a ser electo en el periodo inmediato siguiente, pero pasado éste, se encontraba en posibilidades nuevamente de contender por solo un periodo más, transcurrido éste quedaba imposibilitado de por vida para ocupar ese cargo.

Finalmente en junio de 1927, Obregón acepta su candidatura a la presidencia de la República, al respecto Daniel Moreno Considera que: "Tuvimos la campaña política mas violenta de nuestra historia, al punto que los tres candidatos

presidenciales fueron asesinados."<sup>120</sup> Y de no haberse tenido tal desenlace, todo parecía ser que México se enfrentaría nuevamente a un fuerte retroceso, tal y como sucedió con Porfirio Díaz, quedando en peligro el espíritu antirreeleccionista.

Resulta muy curiosa la reforma que se efectuó el 24 de enero de 1928 al artículo 83 de la Constitución Federal quedando de la siguiente forma:

**"Artículo 83.-** El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato."

Parecía muy bien la reforma, pero la verdad era totalmente diferente, pues aunque contenía la palabras "nunca podrá ser reelecto" es claro también que se mencionaba "para el periodo inmediato", lo que daba a entender que cualquier persona que llegara a ser presidente de la República, estaba impedido para postularse en el siguiente periodo presidencial, pero contaba con toda la libertad para participar en el siguiente; ahora bien, si las aspiraciones de ésta persona a la silla presidencial persistían, entonces podía interpretar ésta formula cuantas veces quisiera.

En el año de 1923 el Partido Nacional Revolucionario, en su Convención Nacional celebrada en Aguascalientes, propuso una nueva modificación al artículo 83

---

<sup>120</sup> Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 419.

Constitucional, en la que se buscaba consolidar el principio de no-reelección de una forma definitiva.

Finalmente el día 29 de abril de 1933, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 83 Constitucional, en el que ya se observaba el texto como se contempla actualmente, en donde se consagra ya el principio de no-reelección del presidente de la República, pero ésta vez de forma definitiva.

Ahora bien, considero pertinente transcribir la forma en la que actualmente se contempla el presente principio dentro de nuestra Carta Magna:

**"Artículo 80.-** Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

**"Artículo 81.-** La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

**"Artículo 82.-** Para ser Presidente se requiere...

...VII.- No estar comprendido en algunas de las causales de incapacidad establecidas en el artículo 83."

**"Artículo 83.-** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º. De diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya

desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

La propia Constitución Federal señala una serie de supuestos para el caso de que llegase a faltar el presidente de la República en donde pueden presentarse las siguientes hipótesis:

a).- Presidente Interino, el cual es nombrado por el Congreso de la Unión cuando la falta absoluta del presidente se produce dentro de los dos primeros años, durará en su cargo hasta que surja el nuevo presidente electo.

b).- Presidente provisional, Es designado por la Sesión permanente, durará en el cargo hasta que sea nombrado el presidente interino por el Congreso de la Unión.

c).- Presidente Substituto, que será el que termine el mandato si la falta absoluta del presidente de la República se presenta dentro de los dos últimos años de gestión.

El principio de no-reelección para el presidente de la República, no solo es aplicado para el caso de haber llegado al cargo por elección popular ordinaria o extraordinaria, si no que también es aplicado cuando se caiga en las hipótesis anteriormente señaladas, significa pues, que por el simple hecho de haber ocupado la primer magistratura de nuestro país, aún así halla sido por unos cuantos minutos,



automáticamente se encontrará vetada la persona para volver a ocupar el cargo en toda su vida.

De lo que se puede observar que es muy claro el principio de no-reelección propuesta por Madero, este principio no solo opera para el periodo inmediato siguiente, sino también para los posteriores.

Este candado ha sido de gran importancia en la vida política de nuestro país, toda vez de que ha cortado las aspiraciones de viejos caudillos que han aspirado al control del poder político permanente en México, sin importar las fuertes consecuencias que les conllevaron a ello.

El principio de no-reelección definitiva para el presidente de la República es mas estricto, ya que por cualquier forma permitida por la ley por la que haya tomado el ciudadano para llegar a ser Presidente de la República ya no podrá volver a serlo en toda su vida, aún después de haber dejado pasar, no un periodo, sino varios, de todos modos no lo llegara a ser jamás.

En el caso de los gobernadores de las entidades federativas de nuestro país el asunto de la no-reelección se contempla casi de la misma forma que para el Presidente de la República, al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

**"Artículo 116.-** El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;

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

De lo que se aprecia que cualquier ciudadano que llegue a ocupar el cargo de gobernador de una entidad federativa, por elección popular ordinaria o extraordinaria, se encontrara vetado para volver a ocupar ese cargo en toda su vida; aunque si llegó al cargo por nombramiento o designación solo debe dejar pasar el siguiente periodo al que estuvo e funciones para que esté en posibilidades de volver a postularse si lo desea.

Finalmente, en el caso del artículo 115 de nuestra Carta Magna, se contempla el principio antirreeleccionista un poco controvertido, pero éste será el tema de estudio de los siguientes capítulos.

### **2.2.2. CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

El principio de no-reelección, en el caso de los gobernadores de las entidades federativas, a tenido matices muy importantes, pero para poder comprenderlo es necesario analizar parte de su historia.

El día 1º. de julio de 1906, el Partido Liberal presentó su programa, en el que se establecía por primera vez que: "...se debía suprimir la reelección de los gobernadores de los Estados, y que éstos funcionarios sólo podían ser reelectos nuevamente hasta después de dos periodos del que desempeñaron." <sup>121</sup> Este programa representaba un fuerte adelanto para la época, pues al igual que el presidente de la República podía reelegirse, de la misma forma los gobernadores tendían a mantenerse en el poder, esto debido a que el presidente Díaz los requería para mantener vivo su sistema dictatorial.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, contemplaba en su Plan de San Luis Potosí, como Ley suprema, el principio de no-reelección, no solo para el presidente y el vicepresidente, si no también para el caso de los gobernadores de los Estados.

Debido a los acalorados debates del Constituyente de 1917, la no-reelección de los gobernadores quedó redactado de la siguiente forma: "Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos no durarán en su encargo mas de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83." Pero aún así no estaba del todo definido y plasmado el verdadero sentir antirreeleccionista de los diputados revolucionarios de esa época.

---

<sup>121</sup>Coordinador Editorial: Márquez Romero, Raúl. Op. Cit. Tómo V. Pág. 223.

No es si no hasta el día sábado 29 de abril de 1933, cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma en la que se plasma concretamente el sentido antirreeleccionista, tal y como lo conocemos hasta nuestros días, solamente que en ese entonces no permanecía tal postulado en el artículo 116 constitucional actual, ya que se encontraba inmerso en el artículo 115 de la Carta Magna.

Las Constituciones Políticas de las entidades federativas de nuestro país, señalan para el caso de los gobernadores el asunto de la no-reelección de manera casi igual que para el Presidente de la República; al respecto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala lo siguiente:

**“Artículo 67.** El Gobernador del Estado durará en su encargo seis años. Quien haya sido electo popularmente, nunca podrá serlo para otro periodo constitucional ni designado para cubrir ausencias absolutas o temporales del Ejecutivo”.

**“Artículo 69.-** El periodo constitucional del gobernador del Estado comenzará el 16 de septiembre del año de su renovación.

Nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato:

a).- El gobernador sustituto o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del electo popularmente.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador,

siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo...”

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, contempla lo siguiente:

**“ARTÍCULO 72.-** El Gobernador del Estado, cuyo origen sea de elección popular, directa, ordinaria o extraordinaria en ningún caso y por ningún motivo volverá a ocupar este cargo, bajo ningún carácter o denominación.”

**“ARTÍCULO 73.-** No podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El Gobernador provisional designado por la Comisión Permanente o el Gobernador interino designado por el Congreso, para suplir las faltas temporales del Gobernador de elección popular directa.
- b) El Gobernador sustituto designado por el Congreso para concluir el período por falta absoluta del Gobernador de elección popular directa.”

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, contempla lo siguiente:

**“ARTÍCULO 59.-** La elección de Gobernador será popular y directa en los términos que disponga la ley. Entrará a ejercer sus funciones

el día 1º de octubre posterior a la elección y durará en su encargo seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Gobernador del Estado electo popularmente, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocuparlo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.”

“**ARTICULO 60.-** No pueden ser Gobernador del Estado

V.- Los Gobernadores del Estado cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

A).- El Gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período, en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando sea con distinta denominación;

B).- El Gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.”

Se puede contemplar que los textos son casi similares, recordemos que la mayoría de las Constituciones de los estados son un claro reflejo de lo que estipula nuestra Carta Magna.

De lo que se aprecia que cualquier ciudadano que llegue a ocupar el cargo de gobernador de una entidad federativa, por elección popular ordinaria o extraordinaria, se encontrara vetado para volver a ocupar ese cargo en toda su vida; aunque si llegó al cargo por nombramiento o designación solo debe dejar pasar el siguiente periodo al que estuvo en funciones para que esté en posibilidades de volver a postularse si lo desea.

Lo que si queda claro es que las Constituciones Locales, contemplan el principio de no-reelección de carácter definitivo a todo aquel que halla llegado a ser gobernador por elección popular, llámese ésta ordinaria o extraordinaria, pero no volverá nunca en toda su vida a ocupar éste cargo, ni siquiera para suplir las ausencias definitivas o temporales de gobernadores posteriores. Pero en el caso de que hayan llegado a la titularidad del Ejecutivo Estatal por designación o nombramiento de autoridad competente, solo dejara pasar el periodo siguiente al que fungió para que nuevamente quede posibilitado para elegirse.

De la misma forma, permitió que las personas que llegaran a la titularidad del ejecutivo en las entidades federativas, fuera por sustitución, designación, interinamente, provisional o cualquier otra denominación, automáticamente se le impedirá su postulación para el periodo inmediato siguiente, pero transcurrido éste, se encontraría nuevamente en posibilidades de poder aspirar al cargo; imperando un principio de no-reelección de una forma relativa o restringida, independientemente de que en el otro caso se maneje la definitiva.



### 2.2.3. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por otro lado encontramos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual nos establece lo siguiente:

**"Artículo 60.-** El Jefe de Gobierno, ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa. Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en el Distrito Federal. En caso de sustitución por falta absoluta o remoción, el Jefe de Gobierno sustituto, rendirá su protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso. El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo."

Es importante aclarar que la Constitución Federal vigente, al referirse a los requisitos que se deben de reunir para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no contempla el principio de no-reelección, pero señala que concretamente será el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el que señale todo lo referente.

A diferencia de lo que marca la Constitución Federal de nuestro país, en relación a los Gobernadores, en cuanto al principio de no-reelección, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que cualquier persona: "que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a

ocuparlo," equipara el principio antirreeleccionista al del Presidente de la República, que será de una forma absoluta o definitiva.

Considero que es mas correcto la aplicación del principio de no-reelección de forma absoluta o definitiva para las personas que han llegado a ser Jefes de Gobierno del Distrito Federal, pues independientemente del carácter con que llegaron a serlo, no volverán en toda su vida a aspirar al cargo, con ello dando la oportunidad a nuevos ciudadanos de aportar sus esfuerzos para el desarrollo del propio Distrito Federal.

#### **2.2.4. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.**

En el caso de la mayoría de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas de nuestro país, se observa una similitud con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en cuanto a si el principio de no-reelección que se contempla en ellas en relación a los integrantes de los ayuntamientos municipales, a que si es definitiva o relativa, puedo decir que éste será el tema de estudio del siguiente capítulo.

## **CAPITULO.**

### **III.**

#### **EL PRINCIPIO DE NO-REELECCION PARA LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL Y LA PROBLEMÁTICA ORIGINADA.**

##### **3.1. LA NO-REELECCION EN LOS AYUNTAMIENTOS.**

###### **3.1.1. NO REELECCION ABSOLUTA O RELATIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS.**

Pues bien, en el capítulo anterior pude analizar en que consistía tanto la no-reelección absoluta como la relativa, por lo que el motivo del presente estriba en determinar en cual de los dos supuestos se encuentra el ayuntamiento municipal.

Para poder efectuar un mejor análisis del tema, es necesario primero conocer el marco jurídico normativo del municipio, saber todos los antecedentes plasmados, programas, constituciones y demás ordenamientos que ha tenido consigo la historia de nuestro país.

En primer lugar encontramos la contemplación del Programa del Partido Liberal del primero de julio de 1906, en el cual de hablaba de la supresión de la reelección del Presidente de la República, gobernadores y ayuntamientos municipales.

Las circunstancias sociopolíticas que se suscitaban en ese momento eran catastróficas, pues la dictadura porfirista centraba en su totalidad todos los cargos de elección popular, por lo que el programa de trabajo de ése partido político contemplaba en el caso de los gobernadores y ayuntamientos "...ser reelectos después de dos periodos del que desempeñaron."<sup>122</sup> Lo cual resultaba urgente, pues el criterio que en ese momento prevalecía era el de la reelección indefinida.

Aún así, el programa del Partido Liberal alcanzó a tener en esos momentos el principio de no-reelección solo de carácter relativo o restringido.

Posteriormente Francisco I. Madero, presentó su tan famoso Plan de San Luis Potosí el día 5 de octubre de 1910, resultando un hecho sin precedentes la presentación de sus postulados pues "...se declaraba como ley suprema de México el principio de no-reelección del presidente, del vicepresidente, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales."<sup>123</sup> Se proponía con ello cambiar radicalmente a todo aquel aparato de control que venía manejando desde hacia tiempo el viejo dictador Porfirio Díaz.

Este documento dio inicio al movimiento revolucionario de 1910, y significó el fin de la cadena dictatorial que comenzaba desde el presidente de nuestro país y que llegaba hasta los integrantes de los ayuntamientos municipales, en donde resultaba

---

<sup>122</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VI. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2000 Pág. 135.

<sup>123</sup> Márquez Romero, Raúl. Coord. Editorial Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo V. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. Pág. 223.

muy común que quienes integraban estos cuerpos colegiados siempre fueran las mismas personas, y que por la prerrogativas de que gozaban resultaba muy común que llegaran a cometer constantemente abusos hacia la comunidad, actuando en la mayoría de casos en contubernio con los Jefes Políticos.

Finalmente Francisco I. Madero logró consolidar su propuesta cuando ya siendo presidente de nuestro país, el 28 de noviembre de 1911, promulga una reforma en la Constitución de 1857, que era la que estaba vigente en esos momentos, dejando bien marcado el sentimiento antirreeleccionista.

Este hecho constituyó el momento en que una Constitución contemplaba el principio de no-reelección de carácter absoluto o estricto para los cargos de elección popular señalados en el Plan de San Luis de 1910.

En el año de 1914, Venustiano Carranza propone adiciones en el Plan de Guadalupe, en el que se contemplaba el alcance de la libertad municipal, dejando a un lado el principio antirreeleccionista.

Es importante señalar que el Congreso Constituyente de 1917, trajo importantes cambios a nuestro país, pues implantó el principio de no-reelección de carácter definitivo o absoluto para el Presidente de la República y para los gobernadores de las entidades federativas electas popularmente por el pueblo pues jamás podían volver a ocupar ese cargo, según señalaba la Constitución original.

Pero el Constituyente de 1917 había dejado totalmente descubierto a los ayuntamientos, ya que quedó regulado de la siguiente forma:

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del estado.

II. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y..."<sup>124</sup>

La intención de transcribir el artículo anterior lo es para analizar si hasta aquí se contemplaba el principio postulado por Madero, pero el Constituyente omitió su regulación. Era evidente que el municipio en México comenzaba a tener mayores libertades, finalmente queda separado del yugo impuesto por los Jefes Políticos, pero quedaba totalmente descubierto en cuanto al candado electoral primordial antirreeleccionista, pues las autoridades municipales quedaban a merced de los

---

<sup>124</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 163.

grupos dominantes en cada región, pues si bien la recién Constitución consideraba al ayuntamiento como un órgano que debía ser renovado por elección popular directa, era claro que al no contar con una regulación de no-reelección, permitía el predominio de ciertos grupos, aún después de terminado el movimiento revolucionario.

No es sino hasta el 29 de abril de 1933 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformaba varios artículos de la Constitución federal en relación a la implantación del principio de no-reelección, entre ellos el 115.

Considero que resulta de suma importancia analizar esta reforma, ya que fue esta la que dio origen al texto antirreeleccionista que perdura hasta nuestros días en nuestra Carta Magna, pues surge como un acto reivindicatorio del Partido Nacional Revolucionario cuando se produce una modificación en el artículo 83 de la Constitución Federal de 1917, mediante la cual se establecía que todo aquel que llegara a ser Presidente de la República quedara impedido para contender en el periodo inmediato siguiente, pero que pasado éste, se encontraba en posibilidades de poder contender por solo un segundo periodo más, el cual una vez fenecido, lo imposibilitaba de por vida para volver a ocupar la presidencia en toda su vida.

La historia señala que Álvaro Obregón se postuló por segunda ocasión a la máxima Magistratura de nuestro país, y antes de ser declarado presidente constitucional fue asesinado. Con ello se denotaba que el principio de no-reelección absoluta o definitiva había quedado rebasado nuevamente, pero que hubiera sido

más catastrófico el hecho de que hubiese llegado por segunda ocasión a la presidencia de nuestro país pues: "Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confrontándose la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927."<sup>125</sup> Y era realidad, pues de haber llegado a la presidencia de la República, seguramente Obregón se encontraría reformando la Constitución tantas veces como fuese su deseo de postularse, tal y como lo hizo anteriormente el viejo dictador.

Pues bien, es así como en el Primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, convocado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, se entabló una discusión bastante fuerte acerca del principio de no-reelección para insertarla con mayor fuerza en nuestra Carta Magna, pero como no estaba dentro de los puntos a tratar se convocó a la Convención Nacional de Aguas Calientes en 1923, e donde se analizó un proyecto que contenía el principio de no-reelección, y aunque la mayoría de los asistentes se manifestaron a favor de éste postulado, había quienes no compaginaban del todo, un ejemplote ello lo fue el entonces presidente de ese partido: Manuel Pérez Treviño, quien citado por Jorge Carpizo, manifestó lo siguiente: "...hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho en aras de un principio."<sup>126</sup> Pues todavía permanecía en el ánimo de varios de los asistentes la sombra que había dejado Obregón.

---

<sup>125</sup> Márquez Romero, Raúl. Coordinador Editorial. Op. Cit. Pág. 225.

<sup>126</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 525.



El miércoles 16 de noviembre de 1932, es presentada la iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por parte del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, la cual se nutría de todos los acuerdos a que se había llegado en la Convención Nacional de Aguas Calientes.

En la iniciativa se resaltaban aspectos de gran valor, por ejemplo señalaba: "Desde los principios de la vida independiente de México, la no-reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y del escepticismo y la parálisis de las más nobles actividades en el país."<sup>127</sup>

Era cierto, lo que significaba que el hombre siempre se ha encontrado buscando en todo momento el control del poder por el poder, y que al no encontrarse regulados los cargos de elección popular por el candado de la no-reelección, se corría el peligro de que alguna persona o grupo político determinado, implantara gobiernos antidemocráticos y tiranos, tal y como ya la misma historia lo había mostrado.

---

<sup>127</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 16 de noviembre de 1932. Pág. 10

Además la iniciativa señalaba que "El anhelo de libertad que representaba el principio de no-reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares, como los de los generales Antonio López de Santa Ana y Porfirio Díaz, si no que se ha manifestado en forma definitiva y ostensible, aún en las épocas de los gobiernos de nuestros patriotas de más alto prestigio y más recia personalidad, como los del Benemérito Benito Juárez y del presidente Sebastián Lerdo de Tejada."<sup>128</sup>

El control del poder no solo permanecía en las cabezas de los tiranos, si no que además ocupaba los pensamientos de varios de los hombres más importantes de nuestro país, aunque hay quienes justificaban las conductas de algunos de ellos como en el caso de Juárez, quien permaneció por varios años en la silla presidencial para lograr en definitiva la consolidación de la soberanía del pueblo de nuestro país ante la invasión sufrida por Francia.

La iniciativa destinaba un fuerte apartado en donde se analizaban detalladamente los acontecimientos históricos donde a falta de una reglamentación antirreeleccionista se había caído en fuertes abusos por parte de los diversos gobernates en turno, lo que hacía necesario tomar una determinación urgente.

Se consideraba que los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, no habían sido alcanzados en su totalidad, pues si Francisco I. Madero utilizó como bandera de lucha el "Sufragio efectivo y no-reelección" era el último de éstos el que

---

<sup>128</sup> ídem.

había desaparecido, por lo que su restauración en la Constitución Federal era esencial para concretizar el verdadero sentir del movimiento armado.

Durante la discusión de la iniciativa en comento en la Cámara de Diputados, el día 9 de noviembre de 1932 se dio lectura al dictamen emitido por las comisiones respectivas en relación al proyecto de reforma, en donde se hacía mención de los daños causados por aquellas personas que habían abusado de su poder por la flexibilidad de la ley ante el reeleccionismo, se señalaba que: "Todas las consideraciones anteriores, expresadas en relación a la reelección del Presidente de la República, fundamentan la no-reelección estricta de los gobernadores de los Estados, así como la restringida de los Presidentes, Regidores y Síndicos municipales de todos los municipios del país. La movilidad de éstos últimos funcionarios podemos considerarla como una escuela democrática, que servirá para prepararlos para que puedan aspirar a mayores dignidades de la administración pública."<sup>129</sup>

El principio de no-reelección manejado por Francisco I. Madero lo era en un sentido absoluto o definitivo, por lo que la reforma del Partido Nacional Revolucionario desvirtuaba el verdadero sentir del postulado, pues solamente la contemplaba en un sentido relativo para los integrantes de los Ayuntamientos municipales.

---

<sup>129</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 9 de diciembre de 1932. Pág. 10.

En el dictamen de la reforma se olvidaba que el abuso del poder no solamente se presentaba en las altas esferas de nuestro país, si no que encuentra por lógica sus cimientos desde lo más bajo de nuestra estructura organizativa, por lo que es en el municipio en donde siempre se han desencadenado fuertes focos de control político por parte de una persona o grupo político, quienes siempre han detentado el poder, por lo que la tan famosa escuela democrática no representaba mas que una utopía.

Pero el verdadero sentir de los legisladores de 1932 era muy incierto, pues aunque muchos provenían del movimiento revolucionario, la gran mayoría de ellos se encontraban inmersos en la fuerte disciplina que prevalecía al interior del Partido Nacional Revolucionario.

Es así como el principio antirreeleccionista, desde el Presidente de la República hasta los ayuntamientos se encontraba en una fuerte disyuntiva, tal y como lo señaló el diputado Ezequiel Padilla, quien manifestó que: "Nosotros no tenemos mas que dos caminos a tomar: o el camino de la vida institucional que se nos abre en estas ocasiones, el camino del gobierno de la opinión pública, o la regresión a la selva negra de las tiranías. Y será una regresión terrible, porque no se regresa a una dictadura como en Rusia o en Italia, porque es una dictadura organizada que tiene al menos las ventajas de que están cumpliendo con sus instituciones que organizan esa dictadura; nuestro regreso sería una tiranía vulgar como la que hemos vivido, en perspectiva violación de nuestras instituciones.

En efecto, el seguir postergando éste principio podía acarrear consecuencias catastróficas para nuestro país. Pero no todos compartían la idea antirreeleccionista, habían algunos diputados que aunque pertenecían al mismo partido político que había presentando la iniciativa, se respetaba una férrea disciplina, tal y como lo señalaba el diputado Carlos Darío quien dirigiéndose a Ezequiel Padilla le señaló: "Únicamente que ya que por la disciplina que existe en nuestro Partido, íbamos a aceptar el suicidio colectivo de posrevolucionarios aquí reunidos, y ya que por esa disciplina iba a existir una autofagia, fuera con provecho para la nación, y antes que responder al grito político de la no-reelección, respondiera a nuestro Partido organizándose, proponiendo para el efecto el estudio del idearios máximo de la Revolución."<sup>130</sup> En cierta forma tenía razón, y aunque en esos años prevalecía una fuerte pobreza en nuestro país, era también cierto que las personas que se encontraban ocupando los diversos cargos de elección popular lo habían estado haciendo por bastante tiempo ya.

La iniciativa no solo tocaba la reelección del Presidente de la República hasta los Ayuntamientos, si no que limitaba también a los legisladores de los Estados, así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, por lo que resultaba lógico que los legisladores federales opusieran cierta resistencia a la reforma, pues eran ellos mismos los que por casi ya veinte años habían permanecido en ese nuevo poder, por lo que el comentario vertido por el diputado Carlos Darío se refería al suicidio colectivo de todos los revolucionarios reunidos en aquella sesión.

---

<sup>130</sup> Ibid. Pág. 16

Carlos Darío en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados del viernes 16 de diciembre de 1932 manifestó en tribuna que: "Hay que fijarse en que los municipios son entidades manejadas por hombres y en los que es indispensable que la ley intervenga para garantizar, no los derechos exclusivos del grupo que está encajado en el ayuntamiento, si no los intereses de toda la colectividad que debe de estar representada dentro de ese Ayuntamiento."<sup>131</sup>

Era el momento en que la propia comunidad podía determinar quienes serían los ciudadanos que los representarían en el ayuntamiento municipal, así como el que la propia ley estableciera límites para aquellas personas que por años habían ostentado el poder municipal, quienes habían cometido fuertes abusos en sus comunidades, y que podía terminarse con la apertura de un nuevo camino democrático.

Finalmente el día 20 de marzo de 1933 fue aceptada la reforma por unanimidad con 148 votos, ordenándose se turnara al Ejecutivo Federal, el cual publicó dichas reformas el día 29 de abril de 1933, quedando de la siguiente forma:

**"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:

---

<sup>131</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 16 de diciembre de 1932. Pág. 14.

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes; sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio...<sup>132</sup>

Y es de ésta forma como nuestra Constitución Federal contempla el principio antirreeleccionista hasta nuestros días, en donde se marca concretamente en que casos opera el principio de no-reelección y señala que se encontrarán impedidos para ser electos en el periodo inmediato siguiente las personas que encuadran en las siguientes hipótesis:

---

<sup>132</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933. Pág. 694.

- a) Presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente por elección directa.
- b) Quienes desempeñen los cargos del inciso anterior por elección indirecta.
- c) Quienes ocupen los mismos cargos por nombramiento o designación de alguna autoridad, sea cual fuere su denominación.
- d) Los suplentes del presidente municipal, síndicos y regidores cuando entraron en ejercicio del cargo.

En el anterior escenario del ayuntamiento, sobresalen dos tipos de actores: los activos que son aquellos que de una u otra forma asumen y lleva a la práctica las titularidades del cuerpo colegiado municipal, independientemente del medio por el cual llegaron a serlo, ya sea por elección directa o indirecta o por haber sido nombrados o designados para ocupar esos cargos; encontramos también a los actores pasivos, representados por quienes fungen como suplentes en las planillas, tanto la del principio de mayoría relativa como la de aquellas en que algunos de sus integrantes entraron por el principio de representación proporcional a los ayuntamientos.

Solo en el caso de los actores pasivos les es permitido el que puedan contender para el periodo inmediato siguiente, siempre y cuando no hayan entrado por ningún motivo en funciones, de lo contrario se estarían equiparando a los actores activos.



Como es lógico las legislaturas de las entidades federativas, contemplan el mismo tipo de principio antirreeleccionista, al respecto nos señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México lo siguiente:

**“Artículo 116.-** Los ayuntamientos serán asambleas deliberantes y tendrán autoridad y competencia propios en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de éstas corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años, y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.”

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Hidalgo señala al respecto lo siguiente:

**“ARTÍCULO 125.-** Los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.”

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, señala al respecto lo siguiente:

**“ARTÍCULO 87.** Los ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico, los regidores que determine la ley y los presidentes de comunidad, nombrados cada tres años, en elección popular directa calificada en los términos que la propia ley prescriba. Los presidentes de comunidad electos en los mismos comicios de los ayuntamientos y conforme lo dispongan las leyes respectivas, formarán parte de los propios ayuntamientos con el carácter de regidores. Tomarán posesión el día quince de enero inmediato posterior a la elección; y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes, para el período inmediato. Igual impedimento tendrán las personas que integren los concejos municipales. “

Por lo tanto podemos concluir que en los ayuntamientos municipales de todo el país opera el principio de la no-reelección, no de un carácter absoluto, sino relativo o restringido, pues cualquier persona que haya desempeñado un cargo en ese cuerpo colegiado, solamente podrá dejar descansar el siguiente periodo constitucional, y

volver a estar facultado por la propia ley para poder postularse nuevamente al ayuntamiento.

Resulta pues incongruente con el principio antirreeleccionista definitivo o absoluto que postulaba Madero, y que presuntamente fue tomado en cuenta por la iniciativa de reforma del Partido Nacional Revolucionario, y más aún grave, cuando habiendo sido debatido superficialmente por el Congreso de la Unión, se haya aprobado, quedando de manera incompleta en cuanto al sagrado postulado revolucionario.

### **3.2. PROBLEMÁTICA ORIGINADA POR LA NO-REELECCION RELATIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS.**

#### **3.2.1. SITUACION EN LA QUE SE ENCUENTRAN LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS MUNICIPIOS.**

Para poder entender la forma en que ha tenido efectos o no el principio de no-reelección de carácter relativo o restringido en los ayuntamientos municipales por medio de los partidos políticos es necesario poder contar con algunas definiciones acerca de ellos.

De acuerdo a Georges Bordeau, citado por Quintana Roldán, un partido político es "...toda agrupación de individuos que profesando los mismos puntos de vista políticos se esfuerzan por hacerlos prevalecer, incorporando a la vez mayor número posible de ciudadanos y buscando conquistar el poder, o al menos, influir en sus

decisiones."<sup>133</sup> De acuerdo a la anterior definición el objetivo primordial es llegar al poder, o al menos tratar de incidir en el mismo.

Los partidos políticos en los municipios van a estar en todo momento buscando alcanzar el poder de los ayuntamientos, o el tener incidencia en el mismo por medio de sus integrantes, ya sea ganando el primer lugar en los procesos electorales municipales, o cuando menos tener espacios dentro del mismo por medio del principio de la representación proporcional.

Rafael de Pina, nos proporciona otra definición sobre los partidos políticos, quien nos manifiesta que es la "Agrupación de ciudadanos formada por quienes coinciden en su ideología política, actúan mediante esa organización para dar a los problemas nacionales, las soluciones que desde sus puntos de vista estiman más acertados para la comunidad"<sup>134</sup> Solamente que los partidos políticos que van a contender en los municipios estarán buscando la solución a los problemas más elementales que atañen en ese espacio jurisdiccional en concreto.

Retomando nuevamente a Quintana Roldán, quien nos comenta que: "...es una agrupación de hombres unidos, con el fin de promover por medio de sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional sobre la base de principios ideológicos particulares sobre los que todos ellos coinciden."<sup>135</sup> Para que pueda existirán partido político

---

<sup>133</sup> Quintana Roldán, Calos F. Op. Cit. Pág. 316.

<sup>134</sup> De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 396.

<sup>135</sup> Quintana Roldán, Carlos. F. Op. Cit. Pág. 316.

resulta necesario que cuente con todo un grupo de personas que compaginen en un mismo ideal así como en un programa para resolver los diversos problemas.

De acuerdo a nuestras leyes, tenemos un principio para todos los partidos políticos, y se refiere para aquellos que tengan el carácter de nacionales, tendrán todas as facultades para poder contender en los comicios electorales estatales y municipales, siendo en éste último caso la materia de nuestro estudio.

Pero veamos antes que nada como ha estado regulado el actuar de los partidos políticos en los municipios a través de las diversas reformas.

A partir de las reformas que fueron echas a nuestra Carta Magna en abril de 1933, México comenzó a experimentar una nueva forma de hacer política, con el principio antirreeleccionista dejaron de aparecer en el escenario el sector militar, pues poco tiempo después llegaron a ocupar la silla presidencial los primeros presidentes civiles, aunque el único partido que siguió predominando fue el mismo, pero ésta vez con diversos nombres: Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido Mexicano Revolucionario(PMR) y por último Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Y pese a que la reforma llegó a tener efectos también en los municipios, la verdad fue que solo se convirtió en un juego político para cada una de las personas que mantenían el control o quienes resultaban ser más representativos del partido hegemónico en cada municipio.

Antes que nada debemos conocer cual ha sido la importancia que han tenido los partidos políticos a través de la historia de los municipios en nuestro país.

Después de emitirse la Constitución de 1917, se contemplaba que los municipios serían administrados por un ayuntamiento de elección popular directa, con lo cual se dejaba en toda libertad para que los ciudadanos pudieran organizarse por miedo de los partidos políticos, para que de ésta forma mediante los procesos electorales se mostrara un verdadero sufragio efectivo, estando en condiciones con ello, de llegar a ocupar un espacio dentro de esos cuerpos colegidos.

De acuerdo a como se plasmaban estos derechos en nuestra Constitución Federal, todo parecía ser que México entraba en un cambio radical, desafortunadamente la realidad era totalmente diferente.

Aunque el pueblo podía participar, ya fuera como candidato dentro de algún partido político, o como elector dentro de los comicios, la realidad era que quien terminaba calificando las elecciones eran las diputaciones locales, con lo que constantemente se caía en abusos por parte de los legisladores que en todo momento buscaban seguir ostentándose en el poder.

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados Federal, aparece el comentario del diputado secretario en el sentido de que: "...es una realidad que nadie puede negar que la mayoría de los diputados locales en vez de respetar la

voluntada que en el municipio se elijan libremente como autoridades a los hombres más honestos y de mejores antecedentes revolucionarios, solo se preocupan por imponer a sus incondicionales, ya sea para favorecer y preparar sus futuros planes políticos o para conceder al mejor postor los cargos municipales, y cuando por la unificación y enérgica actitud de los ciudadanos de algún municipio, estos logran hacer triunfar democráticamente a un Ayuntamiento, si éste no se plega a los caprichos y voluntades del diputado local, que es en realidad el verdadero Jefe Político, por bien que se maneje y por más que cuente con la voluntad popular de la ciudadanía del municipio, por medio de cualquier intriga, por burda que sea, es depuesto para ser sustituido muchas veces por individuos completamente extraños al municipio."<sup>136</sup>

De esta afirmación quedaba claramente la nueva forma de hacer política, pues en la práctica los partidos políticos existían en los municipios con todas sus facultades, aunque las urnas sin alteraciones pudiesen darle triunfo a los verdaderos ganadores, estos tenían que pasar por un medio de legitimación más alto que la voluntad del propio pueblo, pues la ley señalaba para tal efecto a las legislaturas locales.

Estaba claro que la tan llamada familia revolucionaria quería seguir ostentando el poder, en los municipios principalmente, pero no solo nos da a entender que el Partido Nacional Revolucionario estuvo utilizando a sus legisladores locales como último medio para recuperar aquellos municipios que en las urnas habían perdido; si

---

<sup>136</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 15 de diciembre de 1932. Pág. 12

no que también les representaba el único medio para rescatar aquellos en los que habiendo ganado sus candidatos, éstos se resistieran a las líneas políticas a seguir; o simplemente el que se cometieran arbitrariedades por el simple hecho de ostentar el poder. Pues bien, así transcurrieron los primeros años del municipio libre.

El día 6 de diciembre de 1976, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al artículo 115 constitucional federal que contemplaba que: "De acuerdo a las legislaturas que se expidan en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en las elecciones de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes".<sup>137</sup>

Resultaba lógico que los métodos de control permanecían en constante perfeccionamiento, y para estas fechas, el partido hegemónico en el poder ya contemplaba la denominación actual de Partido Revolucionario Institucional (PRI); resultando muy común que siguiera teniendo el control político del país, por lo que los ayuntamientos municipales se constituían ya en la base de éste predominio político-jurídico, aunque el sentir de los ciudadanos era cada vez más latente en participar en la vida colectiva de nuestro país, pero para que al sistema no se le saliera de control esta situación, es como se implementa el sistema pluralista al interior de los cabildos municipales, como uno de los valores de la democracia, abriendo de esta forma a los partidos políticos su integración en los cuerpos edilicios municipales por medio del principio de la representación proporcional.

---

<sup>137</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 142



Con la idea del pluralismo municipal se buscaba que los ayuntamientos quedaran conformados por las diversas corrientes ideológicas de los partidos políticos más representativos en cada región, logrando con ello que los acuerdos emitidos en los ayuntamientos fueran concretizados y enriquecidos con los criterios de los diversos sectores de la sociedad municipal, solo que existía un problema en esa reforma, pues quedaba limitada la participación, pues si no se contaba con una población de 300 mil habitantes, no era posible alcanzar éste anhelo de colaboración.

En la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, en el año de 1983, "...se establecía el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimo poblacional."<sup>138</sup> Siendo de ésta forma atendida la demanda de la ciudadanía en cuanto a la participación más real en cuanto a los problemas colectivos.

Y aunque la Constitución Federal ya contemplaba los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos municipales, no ha señalado cual será el porcentaje para cada uno de ellos, motivos por los cuales tenemos que remitirnos a las legislaturas de los estados para saber su determinación, por lo que los criterios son muy diversos, lo importante del asunto es que siempre el número de ediles que llegan al cargo por medio del primer principio planteado, siempre será mayor en relación a los que entran por el segundo, motivos por los cuales considero que no se es congruente la aplicación de la pluralidad, como

---

<sup>138</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Op. Cit. Tomo VI. Pág. 137

valor de la democracia, pues en vez de buscar el enriquecimiento con los diversos criterios en los acuerdos de cabildo, resulta real que las ideas de la llamada oposición, en su mayoría, queden devastadas por la inmensa votación de los ediles del partido predominante en el municipio.

Pero hay quienes señalan que en los últimos años ha entrado en vigor una democracia electoral, como Julián Salazar Medina, quien la define como: "...el perseguir ser un canal de participación de los partidos de oposición en los órganos de gobierno."<sup>139</sup> Pero independientemente de que en la actualidad existen más municipios que se encuentran gobernados por partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional, es un hecho que la ciudadanía mantiene una desconfianza muy alta hacia éstos.

Anteriormente se consideraba que el PRI era el único partido político que recurría a mecanismos de trabajo anormales y contra la democracia como medios para controlar el poder, pero en años recientes nos damos cuenta de que esos mismos pasos son los que han estado tomando los partidos llamados "de oposición", el corporativismo y el predominio de los intereses particulares o de grupo siguen existiendo al interior de cada uno de estos.

José Mejía Lira es de la idea que de uno de los elementos de la participación social lo constituye la necesidad de democratizar a los partidos políticos, ya que éstos "...tienen corporativismos e intereses internos que dificultan la garantía de la

---

<sup>139</sup> Salazar Medina, Julián. Op. Cit. Pág. 201.

ciudadanía.<sup>140</sup> Constituyendo éstos vicios un medio de alejamiento natural hacia la ciudadanía en general.

El simple hecho de que un partido político recurra al aglutinamiento de ciertos sectores de la sociedad para representarlos gestionando y abanderando sus problemas más comunes, no es bien visto cuando el propio órgano político impone una serie de condiciones a los ciudadanos para seguirlos apoyando, por lo que resulta muy común que estas personas sean un factor determinante en los comicios electores tanto internos como externos de los partidos políticos.

Y pese a que la mayoría de los ciudadanos consideran al medio corporativista como una vieja práctica que vulnera gravemente la dignidad del hombre al considerarlo como mercancía electoral y no como ser humano, existen otros más que buscan el acercamiento a los partidos políticos o sus candidatos, principalmente los municipales, para manifestarles su apoyo y ponerse a sus órdenes, utilizando comúnmente la condición de que les ayuden a encontrar soluciones concretas y directas a sus problemas más elementales, buscando con ello sacar provecho de las circunstancias en vez de buscar una solución de raíz.

Otro de los factores de descontento de los ciudadanos hacia los partidos políticos, que mencionaba en párrafos anteriores, estriba en el predominio de intereses particulares o de grupo que existen al interior de éstos órganos políticos que les impiden una verdadera democratización en sus interiores. Naturalmente es un

---

<sup>140</sup> Mejía Lira, José. Op. Cit. Pág. 4

problema que se presenta al interior del Partido Revolucionario Institucional, pero últimamente se ha presentado en otros partidos más como es el caso del Partido de la Revolución Democrática.

Al interior de los partidos políticos es muy común que se hable de los famosos grupos que detentan el poder de decisión y que se encuentran en constante fricción, pero resulta claro que ya sea uno u otro son los que en su momento determinan el rumbo a seguir de éstas instituciones políticas.

Si a esto se le agrega que el municipio constituye el principal nivel para la proliferación de problemas económicos y sociales, resulta pues muy común que los diversos sectores de la sociedad como los: obreros, campesinos, comerciantes, etcétera, generalmente sean asesorados por los partidos políticos, quienes a su vez exigirán el apoyo de éstas personas para buscar posicionamientos, primero al interior de sus grupos políticos y posteriormente espacios en los cargos públicos como los municipales.

Es muy fuerte la peligrosidad de éstas grupos internos de los partidos políticos, mas aún cuando son contadas las personas que los dirigen, o peor aún, cuando se trata de una sola persona o familia, quienes logran mantener un absoluto control, y si éste busca constantemente espacios en el cuerpo edilicio municipal ¿Existe verdaderamente un candado en la Constitución Federal que le impida postularse cuantas veces quiera.? La realidad es que no, pues con el simple hecho de que

tenga buenas relaciones con los demás poderosos del partido respectivo, y que deje pasar un periodo después de aquel de su mandato, puede nuevamente postularse.

Todos estos problemas son los que han creado en gran medida la falta de credibilidad hacia los partidos políticos, siendo aquí en donde aparece, según nos dice Mauricio Merino: "...el patrimonialismo y/o caciquismo al cual estaba asociado la gestión del PRI. Un grupo de familias o de allegados se repartían puestos, candidaturas, prebendas y negocios. Tal situación llegó a excesos visibles para la población, lo que suscitó protestas y descontento."<sup>141</sup> Aunque no en todos los casos logró la ciudadanía imponer un cambio total en sus gobiernos municipales.

Otro de los problemas que se han enfrentado los ciudadanos ante los partidos políticos es que al interior de éstos últimos se ha venido presentando la imposición de candidatos a los diversos cargos de elección popular, como el caso de los municipales.

Álvaro Arreola Ayala, efectúa un estudio en cuanto al problema de las designaciones de candidatos al interior de los partidos político, señala que pueden provenir desde tres perspectivas: la primera, en la que se busca la representación de los diversos grupos que conforman esas instituciones políticas, tales como los sindicatos y las organizaciones populares; la segunda, en la que se trata de colocar y preparar desde los ayuntamientos a las personas que fungirán en un futuro como los

---

<sup>141</sup> Merino Mauricio. Coord. Editorial. En Busca de la Democracia Municipal. Editado por el Colegio de México. México 1994. Pág. 40

cuadros de dirección del partido; y en relación al último grupo manifiesta que: "Dentro del Revolucionario Institucional destaca el tercer grupo, formado por hombres que responde única y exclusivamente a las designaciones de la dirigencia del centro juzgadas como arbitrarias."<sup>142</sup> Siendo éste último el que ha desencadenado fuertes conflictos tanto al interior como al exterior de los partidos políticos, reflejándose en la apatía de la ciudadanía, pero no deja de ser un hecho real el que se constituya como uno de los medios para la presentación de los candidatos a la ciudadanía en diversos municipios de nuestro país.

Por su parte Gustavo Martínez Cabañas nos señala que: "...el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido principalmente a la excesiva centralización política que caracteriza a sus procesos cívicos y políticos, básicamente en el caso de los electorales, en los que se practica la imposición de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto."<sup>143</sup> Por lo que los ciudadanos solo permanecen como simples observadores.

Retomando a Mauricio Merino, dice que las designaciones de candidatos puede provenir: "...ya sea del gobernador del Estado o de la estructura central partidista."<sup>144</sup> Lo que parece ser que hasta nuestros días no ha quedado desterrado el sistema que se venía manejando desde comienzos del siglo XX.

---

<sup>142</sup> González Casanova, Pablo. Coord. Editorial. Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. Tercera Edición Siglo Veintiuno Editores, México 1993. Pág. 113.

<sup>143</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 149

<sup>144</sup> Merino, Mauricio. Coord. Editorial. Op. Cit. Pág. 39.

Hasta antes del año 2000, era por todos sabido que el Presidente de la República era quien daba el visto bueno sobre las personas que llegarían a ocupar las candidaturas del partido oficial en las gubernaturas de los Estados, constituía una tradición heredada por la familia revolucionaria y por el alineamiento de la rigurosa disciplina de la que tanto hablaban los legisladores de 1933.

Siguiendo esa tradición era muy común que los gobernadores, teniendo el control de sus Estados, a su vez pudieran manejar al partido oficial dentro de su jurisdicción, estando en condiciones de poder efectuar un análisis sobre quienes los estarían representando en los distintos municipios que conforman su entidad, irónica coincidencia pues parecería el estudio del sistema de Porfirio Díaz.

En la actualidad, al no contar el Partido Revolucionario Institucional con la presidencia de nuestro país, las designaciones de los gobernadores es efectuada por medio del Comité Ejecutivo Nacional de éste partido político, siendo el anterior aspecto el segundo grupo determinante para la imposición de candidatos, es decir, las estructuras partidistas.

También en éste aspecto, el PRI no ha sido el único partido que ha recurrido al camino de las designaciones, pues los demás han hecho lo propio, ya que en los últimos meses, tanto los Comités Nacionales como los Estatales de éstos partidos han tenido un papel elemental en estos procesos, logrando obtener el triunfo en varios municipios del país, pero con un costo en la sociedad bastante elevado.

Quizás el problema más fuerte en cuanto al problema de las designaciones estriba en conocer sobre quien recaerán dichas titularidades, y de acuerdo a los comentarios que vertí en párrafos anteriores en cuanto a los intereses particulares o de grupo al interior de los partidos políticos, en donde son muy contadas las personas que los dirigen, y si se trata de individuos que sobreponen el interés particular sobre el colectivo, resultaría muy grave que fueran éstas las que representarían la única alternativa para las estructuras de dirección de los partidos políticos para representarlos en los cargos de elección popular municipales. Pero como lo mencione, éste problema ataca a todos los partidos políticos.

El día de hoy, no resulta extraño observar que los regidores que conforman los ayuntamientos por el principio de representación proporcional, y de un partido opositor, generalmente uno o dos de ellos ya estuvieron desempeñando el cargo en otros periodos constitucionales por ese mismo partido, por ejemplo.

La propia actividad interna de los partidos políticos es la que, según nos dice José Mejía Lira "...ha llevado al ciudadano a no sentirse representado ni garantizado."<sup>145</sup> Las personas en vez de acercarse a los partidos y mostrar una participación más activa es su comunidad muestran una fuerte apatía, la cual se observa más fuerte cuando son invitados por los propios partidos a sumarse a ellos, en donde en el peor de los escenarios el ciudadano pregunta concretamente sobre los beneficios personales que se les brindarán al participar con ellos; se llega a ver la colaboración en los partidos políticos como una vía de oportunidades personales.

---

<sup>145</sup> Mejía Lira, José Op. Cit. Pág. 54.



### **3.2.2. EFICACIA O INEFICACIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS BRINDADOS POR EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL.**

En el presenta capitulo trato de analizar si es prudente o no el que se le pueda brindar el apoyo o no a los ciudadanos que en su momento han llegado a representarnos como ediles en los ayuntamientos, y más aún, si es necesario o no conservar el principio antirreeleccionista en las condiciones en que se encuentra contemplado en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal.

Nuestro análisis comienza tomando en consideración la prestación de los servicios públicos por medio de las autoridades municipales, pero antes se debe conocer el significado de ésta actividad, al respecto, Julián Salazar Medina señala que: "...han sido definidos como toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesiones, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar menos costo, eficacia, continuidad y eficiencia."<sup>146</sup> Lo que muestra que los resultados obtenidos por la prestación o negación del servicio será inmediatamente medido por la ciudadanía.

La definición que nos proporciona Rafael de Pina estriba en que: "Es el conjunto de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la

---

<sup>146</sup> Salazar Medina, Julián. Op. Cit. Pág. 145

administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podrá ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.”<sup>147</sup> Los particulares encuentran limitaciones para poder atender éste tipo de problemas, por la propia naturaleza de éstos conflictos, ya que generalmente el ayuntamiento contará con el equipo humano y material, a excepción de algunos ayuntamientos urbanos, para enfrentar las diversas contingencias cuando se trata de dar solución a problemas emergentes, y en general, para atender los servicios que por ley expresamente se encuentra obligado a proporcionar.

Andrés Serra Rojas, citado por Quintana Roldán, señala que: “Servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada o controlada para asegurar —de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una actividad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”<sup>148</sup> De la actual definición resalta la realización de éstas actividades para dar solución a necesidades públicas, y el ayuntamiento al ser responsable de llevar a cabo ésta función pública, tendrá esta como una actividad dotada de obligatoriedad al cumplir sin perseguir lucro alguno, ya que la prestación de estos servicios será de una forma gratuita, pues los costos originados serán cubiertos por los diversos impuestos municipales así como las aportaciones de la federación, y por lógica, de los Estados.

---

<sup>147</sup> De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 453.

<sup>148</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 410

De acuerdo al artículo 115 de la Constitución federal de nuestro país, los servicios públicos que debe atender directamente el ayuntamiento son los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Seguridad pública, consistente en policía preventiva municipal y de tránsito.

Pero para que el servicio público pueda ser considerado como eficaz, es necesario que cumpla con ciertos requisitos, al respecto Julián Salazar<sup>149</sup> propone una clasificación de las mismas, por lo que procedo a su análisis:

I.- Continuidad y permanencia: Como se señala en la Constitución Federal, acerca de los servicios públicos que está facultado a prestar, implica la satisfacción de éstos de una forma constante, teniendo la obligación de garantizar su continuidad. Un ejemplo lo encontramos cuando el ayuntamiento efectúa la colocación de luminarias en puntos estratégicos del municipio, pero esta función no solo termina

---

<sup>149</sup> Salazar Medina, Julián Op. Cit. Pág.149.

aquí, si no que debe dársele mantenimiento a las lámparas, asegurando con ello continuar con la prestación de éste servicio.

II.- Uniformidad en la medida y calidad en que se proporcionan: Esta característica se refiere a que conforme se va acrecentando las necesidades resulta prudente incrementar la prestación de los servicios públicos, pero siempre tomando en cuenta la medida y la calidad. El ejemplo que puede cuadrar a la presente característica, estriba en seguridad pública, a medida que va creciendo la población, resulta necesario incrementar el número de uniformados que vigilaran la comunidad, pero no solo basta con incorporar mayor número de efectivos por el simple hecho de reclutar, si no que se les debe de proporcionar una previa capacitación para que cumplan con la calidad requerida en la prestación del servicio público.

III.- Economía y bajo costo del servicio: Consiste en que para atender cualquier servicio público, el ayuntamiento debe observar la propia naturaleza del mismo, buscando la solución menos costosa, económicamente hablando, para su realización, evitando en todo momento aquellas hipótesis en que el servicio resulte incosteable. El ejemplo más concreto que puedo señalar estriba en la adquisición de material para la reparación de las luminarias del alumbrado público, en donde el ayuntamiento deberá de efectuar un concurso o licitación, donde se observara a cada uno de los proveedores eligiendo a quien ofrezca mejores precios y materiaies.

IV.- Igualdad: Todas las personas que viven en el territorio municipal son iguales, la propia Carta Magna lo señala, por tal motivo la prestación de los servicios públicos

deberán de ser dotados de la misma forma, motivos por los cuales quedan prohibidos los favoritismos por parte de los servidores públicos.

V.- Comodidad y Facilidad: No es posible el buen desempeño de una administración municipal si en la prestación de los servicios públicos que brinda no se toma en cuenta el aprovechamiento racional de sus recursos humanos, económicos y materiales, ya que resultaría ilógico que se contrate a una constructora para la pavimentación de una calle cuando el propio ayuntamiento cuenta con los materiales suficientes para hacerlo por sí mismo.

Pero ¿hasta donde se cumple en la actualidad éstas características? Es importante conocer en que proporción se encuentran preparadas nuestras autoridades.

Gustavo Martínez Cabañas, nos señala que el problema más fuerte se encuentra en la organización municipal ya que: "La organización administrativa de los municipios no responde a los problemas que deben atender, debido a la falta de recursos humanos calificados..."<sup>150</sup> Es muy común que en las oficinas administrativas de los palacios municipales nos encontremos a servidores públicos que en muchas ocasiones no tiene la mínima idea de lo que están haciendo en esos lugares.

---

<sup>150</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 149.

Los servicios públicos se ven seriamente afectados cuando las personas encomendadas para su prestación, dentro de los órganos administrativos municipales, se encuentran indebidamente capacitados para el desempeño de esos trabajos.

Lo preocupante de ello es que si el ayuntamiento tiene la función de prestar los servicios públicos, los más afectados seguirán siendo los habitantes del municipio, y quien será más castigado va a ser la propia administración municipal por no cubrir las expectativas que depositó en sus titulares la ciudadanía.

Este problema se encuentra en la mayoría de los municipios, pero sin duda los que resultan más seriamente afectados serán los municipios rurales. Al respecto Gustavo Martínez, señala que "...el municipio rural es el más atrasado porque sus problemas son de carácter económico y capacitación administrativa."<sup>151</sup> Por lo que si la mayoría de éstos municipios se encuentran inmersos en un fuerte atraso, el tener malas administraciones municipales no le ayuda en mucho.

En los municipios en donde la población es mayor, o en aquellos en donde la actividad económica o industrial es elevada, puede ser más rescatable la realización de los servicios públicos, aunque se cuente con personas inexpertas en los primeros niveles, ya que si se cuenta con servidores públicos de menor rango pero con iniciativa y manejo de recursos materiales, estos pueden ser los que lleguen a

---

<sup>151</sup> Ibid. Pág. 148.

atender el llamado de la ciudadanía, pero en el caso de los municipios rurales muy raramente puede presentarse éste fenómeno social.

Una de las principales causas que ha originado toda esta problemática se encuentra en el caciquismo, ya estudiado en párrafos anteriores, en donde nos dice Mauricio Merino que: "Un grupo de familias o de allegados se repartían los puestos, candidaturas, prevendas y negocios."<sup>152</sup> Si recordamos el análisis del tema anterior, vemos que es en la actividad del ayuntamiento en donde comienza a reflejarse más claramente las consecuencias que conlleva el permitir ocupar los espacios de éstos órganos municipales a personas que solo han buscado beneficios personales, personas que siempre han buscado las candidaturas municipales, que generalmente son las cabezas o líderes dentro de sus partidos políticos, y que llegan a crear el caos en el municipio por implementar un bien particular dejando a un lado el colectivo.

Lo más triste es que se cae en una pérdida de credibilidad de la sociedad municipal hacia sus propias autoridades, Mauricio Merino menciona que: "La reiterada desatención de reclamos colectivos, los agravios no resueltos, la corrupción flagrante y la falta de remedio a peticiones y problemas por parte del gobierno municipal, produjeron una situación de desánimo y desapego en relación con el gobierno, además la irritación de los ciudadanos y la manifestación de rechazo, a veces privadas, a veces públicas con protesta abierta colectiva y militante, se perdió

---

<sup>152</sup> Merino, Mauricio. Op. Cit. Pág. 40.

credibilidad en el ayuntamiento." <sup>153</sup> Por lo que la incompetencia administrativa no es culpa de la persona que directamente presta el servicio público, o de su jefe inmediato, el problema se encuentra directamente en las principales cabezas del ayuntamiento, es decir, el cuerpo edilicio.

Recordando que la función de los ediles municipales será el buscar los lineamientos necesarios para que pueda funcionar la autoridad municipal, así como vigilar lo necesario para que el municipio pueda tener el mejor rumbo; pero, no se logra a cumplir por dos hipótesis bien claras: la primera, que desconozcan de plano sus facultades y atribuciones; y la segunda, que conozcan su trabajo, pero que su interés sea el personal sobre todo. Aquí cabe una pregunta ¿Resulta peligroso que ciudadanos que encuadran en éste último caso ya hallan ocupado o busquen un nuevo espacio en los periodos constitucionales siguientes?

Resultaría aún más grave si estas personas llegaran a ocupar el cargo de presidentes municipales, al respecto Tonatihu Guillen menciona que: "...encontramos numerosos indicadores de la frágil posición institucional de los regidores y, por contraparte, el amplio espacio de decisión que tienen los presidentes municipales. Como puede suponerse, la relación de los regidores con los servidores públicos en las funciones de orientación, decisión y evaluación de las políticas concretas es superficial."<sup>154</sup> Y aunque el presidente municipal es el edil que va a estar a cargo de

---

<sup>153</sup> Ídem.

<sup>154</sup> Guillen López, Tonatihu. Gobiernos Municipales en México, la Modernización y la Tradición Política. Editorial Porrúa. México 1996. Página 40.



dirigir la administración pública municipal, no significa que jerárquicamente se encuentre por encima de los demás integrantes del ayuntamiento.

De acuerdo a Tonatihu Guillen, se encuentra definido el presidencialismo como: "...el poder hegemónico que ejerce el presidente municipal en las decisiones del cabildo y en las acciones administrativas, su posibilidad material se asienta en dos estructuras: en la integración no plural del cabildo y en el sistema de elección del cabildo por planilla."<sup>155</sup>

Para los síndicos y regidores, el simple hecho de supervisión no los denigra ante el presidente municipal, es un hecho que el presidente tiene la facultad de remover del cargo a cualquier persona de la administración si ésta no funciona, atribución que no le corresponde a los demás ediles, pero éstos últimos en las sesiones de cabildo pueden tomar los acuerdos para dar solución a esos problemas, recordemos que el presidente municipales el que ejecuta esas determinaciones.

Como ya lo mencioné en el capítulo anterior, los síndicos y regidores, generalmente tienden a sentirse inferiores ante el tradicional presidencialismo que ha predominado por mucho tiempo, el cual ha llegado hasta los municipios, es por eso el motivo de la última pregunta realizada, ya que los abusos que se podrían cometer desde ésta perspectiva deja mucho que decir.

---

<sup>155</sup> Ibid. Pág. 179.

Como he analizado, la falta de credibilidad de los ciudadanos hacia sus autoridades municipales es muy alta, pues éstos no cumplen en su mayoría con las expectativas esperadas en cuanto a la atención de los problemas municipales más esenciales, más aún cuando uno o más de los integrantes del cuerpo edilicio ya anteriormente ya han estado en funciones y fuera de buscar o retomar los mejores caminos de solución a los problemas colectivos, recurren a prácticas que fomentan la corrupción y mas aún la apatía ciudadana.

Antes era el PRI el que generalmente cometía esas arbitrariedades, hoy nos damos cuenta que ya existe mayor apertura política, y que también de que aquellas administraciones que han salido de la llamada "oposición" también han llegado a presentar casos de abuso del poder por el predominio de intereses personales en su interior. Por lo que resulta interesante observar que ha quedado rebasado el principio de no-reelección de carácter relativo para los integrantes de los ayuntamientos municipales, así como vulnerada la escuela democrática en que pensaron los legisladores de 1933.

### **3.2.3. LA PARTICIPACION CIVICO-POLITICA DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO.**

El presente tema tiene por objeto analizar de que manera los habitantes del municipio en general, mantienen una participación en las actividades colectivas, tomando para éste análisis elementos básicos como ciudadanos, organismos políticos, agrupaciones sociales, liderazgos; así como el estudio del marco normativo

como factor determinante de la democratización de los gobiernos municipales, conjuntamente con sus candados para evitar el control político de quienes están en la búsqueda constante de intereses personales.

De acuerdo a Julián Salazar, esta nueva forma de participación de la sociedad, ha representado una transformación de gran relevancia para el municipio, señala al respecto que: "Esta mayor participación social ha traído consigo el advenimiento de una cultura política moderna que a nivel municipal es aún embrionaria ya que muchos de sus ciudadanos confunden o desconocen términos y hasta las obligaciones de sus autoridades municipales."<sup>156</sup> Lo que nos da a entender que al ciudadano lo que más le interesa es conocer cuales son las mejores alternativas que existen para que le den solución a sus demandas, por lo que de ésta manera es como llegan a tener contacto con la vida cívica y política del municipio.

De acuerdo a éste autor, la sociedad mexicana, principalmente en al ámbito municipal, estaban acostumbrados por años, a mantener una postura pasiva, los ciudadanos eran simples espectadores de la actividad de los gobernates, quienes asumieron en su totalidad una postura paternalista o proteccionista.

A Nivel nacional, principalmente desde la época de Lázaro Cárdenas, comenzó a tener auge ésta idea paternalista, que representó por muchos años la idea de que solamente el gobierno era el encargado de proporcionar los servicios públicos más

---

<sup>156</sup> Salazar Medina, Julián. Op. Cit. Pág. 137

elementales hasta la responsabilidad de crear empresas productivas bajo la rectoría de éste.

Bajo éste proteccionismo, que sumado a la intolerancia de otras corrientes ideológicas den la toma de decisiones gubernamentales, resultaba muy común que el ciudadano reprimiera sus anhelos de participar en la solución de los problemas comunes, por lo que fue proliferando una cultura de apatía que aún subsiste en nuestros días, a tal grado de que solo lo servicios públicos llegan a las comunidades si el ayuntamiento, por sí mismo, efectúa su contemplación en los programas municipales.

Posteriormente en los años ochentas, la propia ciudadanía comienza a experimentar una transformación en cuanto a la participación, principalmente en 1985 con el terremoto de la Ciudad de México, en donde con el rescate de víctimas se le fue quitando la potestad al Estado de que fuera éste quien asumiera ciertos servicios públicos, el cual se reflejó tiempo después en la organización ciudadana para buscar soluciones a problemas comunes, como la obtención de nuevas viviendas por medio de los propios damnificados.

En la actualidad nuestro municipio ha enfrentado un sin fin de transformaciones, la participación de la sociedad ha tenido diversos matices, los cuales son necesarios analizar.

De acuerdo al autor Mauricio Merino<sup>157</sup> nos menciona cuatro características socio-políticas que han sido determinantes en la participación ciudadana actual en los municipios;

I.- Localismo: Esta característica se refiere a que dentro del municipio habrá un predominio de problemas que son de la incumbencia de todos los habitantes del mismo, los cuales constituyen focos de discusión y el surgimiento de personas que encausarán sus soluciones. Tanto los problemas como los actores políticos se constituirán en la vida pública municipal.

II.- Priísmo: Caracteriza a todos los municipios, toda vez de que por muchos años dirigió las administraciones públicas municipales, pero que por sus viejas prácticas fue creando una disminución en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Aunque ha tenido últimamente fuertes descalabros actualmente tiene una fuerza impresionante, pero ha perdido vulnerabilidad.

III.- Pérdida de credibilidad: Se presenta cuando la gran mayoría de los ciudadanos, al momento de que no ven resueltas sus demandas, cuando observan la falta de prestación de los servicios públicos, y en general, la apatía o la incompetencia de las autoridades municipales para desempeñar sus cargos; crean un sentimiento de rechazo hacia los ayuntamientos, permaneciendo de manera muy común en el sentido de la gente la idea de repulsión hacia sus autoridades.

---

<sup>157</sup> Merino, Mauricio. Pág. 39.

Al momento de que el ciudadano se siente desprotegido por la falta de representatividad de sus autoridades, se ve forzado a tratar de darle solución a sus problemas conjuntamente con otras personas que comparten sus mismas inquietudes.

Es aquí en donde entra esa participación social definida por José Mejía como: "...el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos ciudadanos y otras organizaciones sociales."<sup>158</sup> Puede tener cada uno de estos grupos diversos fines, ya sean políticos, sociales o económicos, lo importante es que se busca la colaboración ciudadana para la solución a los problemas comunes.

Aunque éste autor considera como una forma de organización de la ciudadanía el recurrir a los partidos políticos, considero que no es en su gran mayoría, precisamente porque es en esos en donde se presenta fuertemente el predominio de intereses personales; por lo que la mayoría de los grupos sociales que llegan a formarse tendrán el carácter de independientes y apartidistas.

Es en este espacio en donde debe de tenerse bastante cuidado, si analizamos lo que dice Mauricio Merino en el sentido de que: "...estos grupos resultan una forma de canalizar descontento y son actores importantes en los procesos de

---

<sup>158</sup>Mejía Lira, José Op. Cit. Pág. 3.

renovación.”<sup>159</sup> Nos da a entender que por encontrarse conformados éstos grupos por personas que no compaginan con la forma de administrar y gobernar, y al mismo tiempo de que proponen nuevas formas de trabajo, pueden llegar a representar una nueva opción como autoridades municipales.

Por lógica, en cada forma de agrupación de la ciudadanía, por cuestiones organizativas debe de existir un órgano de control interno (mesa directiva, comité, junta general, etcétera) que tendrá como función establecer los lineamientos generales a seguir para la organización, asociación o agrupación determinada.

Los órganos internos tendrán pues como objetivo, buscar los caminos necesarios para obtener soluciones a los problemas de su organización, y sabrán en que momentos pueden hacer alianza con otros grupos o más aún, con algún partido político, según se presenten las circunstancias.

En el desarrollote éstas actividades, los líderes de esos grupos van especializándose, y pueden resultar muy peligrosos cuando éstas personas no cuentan con el mínimo compromiso moral para con sus agremiados, pues al momento de carecer de estos principios puede ocurrir que la fuerza que llegan a tener sea utilizada para la obtención de intereses personales en ves de buscar la solución a sus problemas para el que fueron creados.

---

<sup>159</sup> Merino, Mauricio. Op. Cit. Pág. 42.

No obstante, existen líderes de grupos que han permanecido por mucho tiempo en los órganos directivos de éstos, llegando a la utilización de los agremiados mediante el manejo de falsas promesas, a tal grado de que llegan a producir las tan famosa negociaciones, en donde el único o los únicos beneficiados serán las líderes más visibles.

Es en este punto en donde Pablo González Casanova, menciona que es aquí en donde: "Los líderes y grupos de la oposición que llegan a acuerdos pueden iniciar una brillante carrera política."<sup>160</sup> Y aunque la mayoría de los grupos son considerados como antipartidistas, es muy común que varias de éstas agrupaciones tengan una participación muy activa en épocas preelectorales y electorales, pues la idea de buscar espacios en los cargos de elección popular, representan una oportunidad para lograr alcanzar los objetivos más esperados, mismos que se traducen en acciones de bien común, según justificaciones de los líderes de éstas agrupaciones al momento de que informan (no consultan) a sus agremiados.

Varios de éstos líderes vitalicios en diversas ocasiones buscan candidaturas en los partidos políticos, principalmente a nivel municipal, y debido al corporativismo que representan es muy común que lo consigan.

El ayuntamiento municipal nuevamente vuelve a enfrentarse a fuertes problemas, ya que si alguno de éstos líderes llega a ocupar un cargo edilicio, resultaría esperado

---

<sup>160</sup> González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Siglo Veintiuno Editores. México 1981. Pág. 129



que si así como llegaron a utilizar a sus agremiados en sus organizaciones sociales para la obtención de beneficios personales, de la misma forma utilizarán a la ciudadanía de todo un municipio para saciar su sed de poder y enriquecimiento de una forma fácil; resulta más complicado aún cuando esa misma persona tiempo después vuelve a ocupar el espacio en años posteriores; sucediendo de ésta forma lo manifestado por Tena Ramírez, quien citado por Casanova señala que: La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestro país, y que su razón se encuentra en que la violación del voto vicia en su origen la elección de los funcionarios, quienes para transmitir el poder, no están dispuestos a acatar el voto popular, cuya falsedad conocen.”<sup>161</sup> Siendo por medio de la compra del voto, traducido en la compra de voluntades como se agudiza aún más el problema para obtener dentro del municipio una participación ciudadana más activa, pura y democrática.

Como ejemplo de los casos anteriores, considero pertinente analizar el siguiente cuadro que nos proporciona Enrique García Escamilla<sup>162</sup> en cuanto a algunos presidentes municipales que ha tenido el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México:

| <b>Presidente Municipal</b> | <b>Periodo</b> | <b>Periodo</b> | <b>Periodo</b> |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Merced Soriano              | 1922-1923      | 1924-1925      | 1929-1931      |
| Bernabe Rivero.             | 1923-1924      | 1925-1926      |                |
| Antonio Masse               | 1920-1921      | 1926-1927      |                |

<sup>161</sup> González Casanova, Pablo. Op. Cit. Pág. 125

<sup>162</sup> García Escamilla, Enrique. Ecatepec, Tierra de Vientos. Editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 1997-2000. México 1998. Pág. 173

|                               |           |           |           |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Isidro Riveri                 | 1927-1929 | 1931-1933 |           |
| Regino Fragoso                | 1936-1936 | 1939-1940 |           |
| Guillermo Rodríguez Caballero | 1926-1926 | 1935-1936 | 1964-1966 |
| Vicente Coss Ramírez          | 1973-1975 | 1991-1994 |           |

Por otro lado Ricardo Cervantes<sup>163</sup>, nos muestra a los siguientes presidentes municipales del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México:

| Presidente Municipal    | Periodo   | Periodo   | Periodo   |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Manuel Aceves           | 1919-1919 | 1927-1928 |           |
| Enrique Jacob Gutiérrez | 1920-1921 | 1928-1929 | 1940-1941 |
| Arturo Aceves           | 1930-1931 | 1942-1943 |           |

De igual forma se encuentra la lista de presidentes en el municipio de Tlalnepantla de Baz, en donde el autor Guillermo Padilla<sup>164</sup> nos muestra lo siguiente:

| Presidente Municipal        | Periodo   | Periodo-  | Periodo |
|-----------------------------|-----------|-----------|---------|
| Juan Luna                   | 1930-1931 | 1932-1934 |         |
| José Mozo                   | 1931-1932 | 1936-1937 |         |
| Cauhtémoc Sánchez Barrales. | 1976-1978 | 1985-1987 |         |

<sup>163</sup> Cervantes Zebadúa, Ricardo. Naucalpan de Juárez, Monografía Municipal. Editado por el Instituto Mexiquense de Cultura. México 1999. Pág. 174.

<sup>164</sup> Padilla, Díaz de León, Guillermo. Tlalnepantla de Baz, Monografía Municipal. Editado por el Instituto Mexiquense de Cultura. México 1999. Pág. 175.

Como puede observarse de los ejemplos anteriores, tanto antes como después de la reforma de 1933 al artículo 115 de nuestra Carta Magna, los anteriores presidentes municipales volvieron a contender en los periodos posteriores.

Debo resaltar que en los ejemplos anteriores solamente cito a personas que han vuelto a postularse como presidentes municipales, por lo que debe tomarse en consideración a todos aquellos ciudadanos que constantemente están participando en los ayuntamientos como síndicos y regidores.

Aunque al municipio se le considera como una escuela democrática, se observa que la intención de los legisladores federales de 1933 no se cumplió, pero sin embargo, abrió la posibilidad para que gentes sin escrúpulos constantemente se encuentre ostentando los cargos de los ayuntamientos municipales para la obtención de beneficios personales.

La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, en nuestros días ya resulta incompleta, por lo que es necesario el fortalecer el principio de no-reelección para los integrantes de los ayuntamientos municipales, si es que se quiere verdaderamente democratizar y limpiar de vicios a los municipios.

## CAPITULO

### IV.

#### PROPUESTA PLANTEADA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL.

##### 4.1. REFORMA PLANTEADA.

##### 4.1.1. CONTEMPLACIÓN ACTUAL DEL PRINCIPIO DE NO-REELECCIÓN EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL.

Actualmente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla lo siguiente:

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que ésta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el

ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia 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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de éstos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio..."

Si observamos la actual vida política y administrativa de los municipios, nos damos cuenta de que no se ha cumplido el sueño del constituyente de 1933, pues la escuela democrática, como le llamaron los legisladores de ése año, solamente quedó en la frase, ya que en el transcurso del tiempo solamente ha venido representando el principal lugar en donde un pequeño grupo de intereses personales, mantiene su control y dominio en perjuicio de la mayor parte de la población.

Si se considera que la democracia representa la atención de los problemas que interesan o afectan a todos, por parte de todos, se observa que no se cumple éste requisito, pues al hablar de todos, resalta en cambio el alto índice de abstencionismo que surge en cada proceso electoral.

La democracia municipal no se ha presentado como tal, puesto que prevalecen fuertes sectores sociales, que en varias ocasiones se encuentran subordinados a la voluntad de unas cuantas personas, quienes son los que detentan el poder político en detrimento de toda la sociedad, en la que sus ciudadanos permanecen como observadores, derivándose ésta conducta por el fuerte malestar ocasionado por las imposiciones y a la falta de representatividad de los titulares de los ayuntamientos municipales.

Existe un clima político desfavorable a la democracia, en donde la comunidad ya no cree en los partidos políticos, anteriormente lo era mas el Partido Revolucionario Institucional, pero desde años recientes, con los llamados gobiernos de oposición, el malestar a alcanzado a todos en general, el simple hecho de que un gobernante municipal llegue al cargo y no muestre resultados inmediatos y visibles para la comunidad, representa automáticamente un descalabro para el partido que representa, más aún cuando tiempo después vuelve a buscar el espacio edilicio apoyado por la práctica corporativista de su institución política.

Este problema crece cuando algunos gobernantes vuelven a proponer en los cargos edilicios nuevamente a gentes de su confianza, si de por sí la simple

designación representa una grave anomalía, al no hacer una selección de nuevas propuestas se recrudece aún más la participación ciudadana.

Y aunque los malos gobiernos conllevan al surgimiento, casi espontáneo, de la participación ciudadana, las organizaciones sociales dejan de perder sus objetivos cuando su líder busca obtener posiciones municipales en varias ocasiones.

Es claro que el principio de no-reelección relativo contemplado en el artículo 115 constitucional federal, no ha resuelto los problemas municipales, al contrario, ha creado grupos detentadores del poder municipal.

#### **4.1.2. REFORMA PLANTEADA.**

El municipio mexicano no ha podido alcanzar una vida democrática en todo su esplendor, y aunque a través de su historia los legisladores han buscado plasmar en nuestro marco jurídico constitucional, la base para que tenga un mejor desarrollo gubernamental y administrativo, ha dejado a un lado a los principales actores políticos que constantemente se encuentran detentando el poder municipal, que en muchas ocasiones se traduce en el ataque del bien común, faltando de éste modo al objetivo principal del ayuntamiento.

Aunque nuestra Carta Magna contempla el principio de no-reelección para los integrantes del ayuntamiento municipal, el predominio de intereses personales de los principales actores políticos municipales es muy fuerte, a tal grado de que aquellos

que ya han estado en funciones dentro de éstos órganos colegiados municipales, dejen pasar tan solo el siguiente periodo, como lo marca la ley, para que posteriormente puedan competir con toda la libertad, en busca de un nuevo espacio edilicio, apoyándose en su estructura partidista en la que goza un liderazgo inminente, sin importar que éstos municipios sean urbanos o rurales.

Por tal motivo considero necesario que el Congreso de la Unión deba de asumir las funciones, de lo que los tratadistas de derechos constitucional llaman: Poder Nacional Supremo, Poder Constituyente Permanente, Poder Constituyente Derivado, Poder Reformador o Poder Revisor, a fin de que el artículo 115 de nuestra Constitución Federal pueda ser reformado, implantando el principio de no-reelección de carácter definitivo o absoluto para todo aquel ciudadano que haya fungido como integrante del ayuntamiento municipal respectivo, es decir, que con el simple hecho de cuadrar en cualquiera de las hipótesis que señalan las leyes, automáticamente se encontrará impedido para volver a ocupar un espacio dentro del cuerpo edilicio municipal.

Para ello, deberá de ser presentada la iniciativa de ley ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, o ante alguna de las Cámaras del mismo, si se encuentra en Periodo de Sesiones Ordinario, tal y como se señala en el artículo 135 de la Constitución federal de nuestro país, el cual al no contemplar alguna excepción sobre el derecho de iniciar leyes, se entiende en base al artículo 71 de nuestra Carta Magna, que ese derecho le corresponde: al Presidente de la



República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales.

Esta iniciativa deberá de ser aprobada por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, es decir, de cuando menos 168 votos a favor en la Cámara de Diputados, y de 65 votos a favor en la Cámara de Senadores; posteriormente deberá turnarse a las legislaturas locales, resultando válida con la aprobación de la mayoría de éstas.

Finalmente la consolidación de la reforma deberá hacerse cuando el Congreso de la Unión, en su caso, su Comisión Permanente, efectúen el computo del voto de las legislaturas estatales, declarándose el resultado a favor por un decreto y turnado al Presidente de la República para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, acto en el cual el titular del Ejecutivo Federal no puede vetar la obra del Poder Revisor, pues se trata de un órgano de mayor jerarquía que él.

Pues bien, el artículo 115 de nuestra Carta Magna, considero debe quedar reformado de la siguiente forma:

**“Artículo 115.-** Los Estados adoptará, 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, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que ésta Constitución otorga se ejercerán por el ayuntamiento, y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.

**El ciudadano que por elección ordinaria o extraordinaria, directa o indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñe las funciones propias de alguno de los integrantes del ayuntamiento, u órgano equiparable al mismo, cualquiera que sea la denominación que se le de, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar cualquiera de los cargos que conforman ese cuerpo colegiado municipal. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.**

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandamiento 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 de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos, éstos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de 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 buen 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 base generales de administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y las particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las 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 éste artículo, como el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 116 de ésta 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 necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo aprobado por cuando menos de 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 comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de 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 ésta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Las demás que las legislaturas estatales 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 de contar con la aprobación de las legislaturas estatales respectivas. Asimismo, cuando al 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.

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; y

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

Las leyes federales no limitarán las facultades 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 a favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de 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 de los estados 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 los 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 quienes 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 de 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 regulación 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; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta 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 su competencia, 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. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de todos los municipios.

La relación 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 ésta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

La teoría de la radicación popular de la soberanía, establece que el pueblo tiene el derecho de reelegir a la persona que encarne el cargo respectivo cuantas veces lo considere pertinente, pues éste acto constituye su propia voluntad. Pareciera que el principio de no-reelección se encuentra afectando la libre decisión del pueblo para elegir a sus gobernantes, pero encuentra su justificación cuando la propia constitución Federal debe normar la conducta de los mexicanos partiendo de

cuestiones resales, pues si se contara con un sufragio efectivo en toda la extensión de la palabra, así como de una participación ciudadana verdaderamente democrática en los problemas que atañen a toda la comunidad, no sería necesario implantar esta restricción de elegibilidad en los cargos de elección popular.

Daniel Moreno, al respecto menciona que: "Nuestra historia, como en la mayoría de los pueblos, indica la tendencia a perpetuarse en los cargos públicos, sea cualquiera la forma en que se ha llegado a ocuparlos..."<sup>165</sup> Del mismo modo, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de 1933 para consignar el principio de no-reelección en el 115 constitucional se establecía lo siguiente: "...la no-reelección es una tendencia nacional que representa un anhelo de libertad, ya que la tesis contraria se ha traducido, a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un reducido grupo de hombres; degenerando éstos gobiernos en las tiranías más absurdas e impropias dentro de un sistema democrática, con frecuentes alteraciones de la paz pública, una constante intranquilidad en las conciencias y la paralización de las más nobles actividades de trabajo y mejoramiento social y político."<sup>166</sup>

Tomando en cuenta los criterios anteriormente señalados, puedo establecer que el principio de no-reelección encuentra una real justificación dentro de la comunidad municipal en donde las diversas situaciones políticas que prevalecen en ellos, son dominados por pequeños grupos, y en algunos casos, por algún personaje, que

---

<sup>165</sup> Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 419.

<sup>166</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 9 de diciembre de 1932. Pág. 7.

llegan a mantener un absoluto control sobre todo el municipio, ocasionando con ello un tremendo atraso administrativo y gubernamental cuando constantemente se encuentra detentando el ayuntamiento, y aunque la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, éste ha decaído en un alto grado de abstencionismo en la participación de los ciudadanos para elegir a sus representantes.

Dentro de un sistema democrático, en donde la participación de todos los ciudadanos es fundamental para la toma de decisiones, resulta grave que éstos se mantengan al margen de la problemática que atañe a todos, por eso es necesario aplicar éste principio, pero no de hablar de una no-reelección relativa, sino absoluta o definitiva, al respecto Jorge Carpizo menciona que: "La operatividad del principio de no-reelección exige que éste sea real y pleno, y no permite ningún falseamiento; si éste se diera mas allá del sentimiento gramatical de la ley fundamental, se estaría violentando el significado real y político del principio de no-reelección en el sistema mexicano."<sup>167</sup>. Por ello es necesario que para la elección de personas que habrán de ocupar los cargos de síndicos, regidores y presidentes en los ayuntamientos municipales, deba imperar siempre el principio de no-reelección de carácter definitivo, pues el principio en sí, contempla como principal objetivo el mantener la participación de la ciudadanía de una forma más activa y democrática, eliminando la continuidad o la permanencia en el poder municipal (por medio del ayuntamiento) de un grupo, actor o sector determinado de la población.

---

<sup>167</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana.

El principio de no-reelección absoluto o definitivo, solo es aplicable para el presidente de nuestro país, pues en relación a los gobernadores de los Estados se vuelve relativo, es cierto que prohíbe la reelección para siempre de los ciudadanos que llegan a ser titulares del ejecutivo estatal por elección popular, pero los que ocupan ese cargo por designación u otro mecanismo legal, solo dejen pasar el periodo inmediato siguiente para estar en posibilidades de contender al puesto, rompiendo así el verdadero sentir de éste principio, circunstancia que también se presenta en los integrantes de los ayuntamientos municipales, resaltando de todo ello, que el principio que representaba para Madero, se encuentra totalmente desvirtuado, pues en esencia, persigue la prohibición de volver a ocupar un cargo de elección popular cuando ya fue ocupado por esa persona, independientemente del motivo por el cual llegó al mismos, lo que significa que no debe existir una división entre absoluto o relativo, como se contempla en nuestra constitución, pues la palabra misma lo dice "no-reelección", que se traduce en no volver a contender por ese mismo cargo.

Como se observa, el principio de no-reelección relativo es contemplado en nuestra Constitución Federal, para los gobernadores y en los ayuntamientos, pero retomo el principio antirreeleccionista de forma absoluta o definitiva para los integrantes del cuerpo edilicio, porque es en el municipio en donde primeramente comienzan a manifestarse los problemas ocasionados por la manipulación del poder, despertando con ello la apatía ciudadana.

Si se recuerda, el municipio es considerado también, como dice Reynaldo Robles: "...un nivel de gobierno, y que su población tiene capacidad para autogobernarse..."<sup>168</sup> y, complementando éste criterio con lo establecido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en coordinación con la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en el sentido de que: "El municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal."<sup>169</sup> Puedo establecer la justificación o el motivo de implementar el principio de no-reelección absoluto o definitivo a los integrantes de los ayuntamientos, antes que sea contemplado a los gobernadores de las entidades federativas.

Considerando a los tres niveles de gobierno que existen en nuestro país (federal, estatal y municipal), se observa que solamente en el primer nivel, es decir, en el federal, el ejecutivo es el único al que se le aplica el principio de no-reelección absoluto o definitivo, y considerando que debe aplicarse también a los otros niveles de gobierno, por una lógica deductiva se llegaría a la conclusión de que el siguiente lo sería el estatal y posteriormente el municipal, pero de acuerdo a lo que se ha analizado en el presente trabajo, se observa que es el municipio, que al ser considerado constitucionalmente como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es en éste en donde debe implementarse los lineamientos jurídicos necesarios para lograr una mejor participación más armónica y democrática de los ciudadanos en la búsqueda de

---

<sup>168</sup> Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 241.

<sup>169</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Op. Cit. Tomo VI. Pág. 132.

soluciones a los problemas más relevantes de nuestra sociedad, partiendo desde las autoridades municipales, por lo que el principio antirreeleccionista, en todo su esplendor, debe comenzar a modificar primeramente al artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Puede servir también de fundamento para la reforma al artículo 115 de nuestra Constitución Federal, la tan anhelada escuela democrática de los legisladores federales de 1933, pero no en el sentido de encaminar la participación ciudadana en un simple juego político, en donde el ascenso al poder municipal se constituya en el objeto que solamente puede alcanzar un determinado sector de la sociedad, que constantemente se encuentra perfeccionando los mecanismos para seguir detentando el control político; al contrario, se debe traducir en el espacio en donde todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de elegir y ser electos para ocupar espacios en el ayuntamiento municipal, el cual por su parte, desempeñando las funciones y atribuciones que legalmente le corresponden, se conducirá siempre en busca del bien común, estableciendo en todo momento las condiciones necesarias para que los habitantes del municipio coadyuven conjuntamente con sus autoridades en la solución de los problemas comunes, así como el motivar el interés de todos los electores a participar de una forma nutrida en la renovación de esos cuerpos edilicios, debiendo tomar en cuenta lo nefasto que representa la idea de permanecer constantemente en el poder.

Como analicé en capítulos anteriores, en número de integrantes que conforman a los ayuntamientos municipales, generalmente depende de la cantidad de habitantes



que tenga cada municipio, pero por muy pequeño que sea ésta a nivel poblacional, cuenta con una cantidad suficiente de ciudadanos para lograra que los espacios que conforman su cuerpo edilicio, sean ocupados, al terminar cada periodo constitucional, por personas distintas a las que ya han ejercido esos puestos, representando con ello la terminación de toda aspiración personal y de grupo al buscar constantemente el ascenso al ayuntamiento como un "*modus vivendi*", el cual rompe con todo principio de armonía de la democracia misma.

Pues bien, nuestro marco jurídico actual considera que se puede llegar a ocupar un espacio dentro del ayuntamiento municipal o su equivalente (como en el caso de los Consejos Municipales) por varios caminos jurídicos, ya sea la elección popular o por designación, pero sea cualquiera el caso o las circunstancias mediante la cual el ciudadano llegue a ejercer la titularidad de alguno de éstos cargos, así haya sido por algunos instantes, mi propuesta se encamina a que definitivamente quede imposibilitado para volver a ocupar un espacio dentro de los cuerpos edilicios posteriores.

Los ciudadanos que resultaron electos en los procesos electorales municipales con el cargo de suplentes, son los únicos que pueden volver a contender para los próximos periodos, siempre y cuando no hayan estado en ejercicio del cargo, de lo contrario no volverán a aspirar a esos espacios; este último supuesto no afecta en nada al principio de no-reelección de carácter definitivo o absoluto, pues si bien los ciudadanos que fungen como suplentes dentro de los ayuntamientos, permanecen en un estado pasivo, si dentro de los tres años que dura la gestión el titular

respectivo, éste último no se separa de su cargo por alguna de las causales señaladas por la propia ley, deja imposibilitado al suplente de ejercer las facultades y atribuciones del ayuntamiento, es decir, que aunque fue electo de manera popular, no tuvo la oportunidad, ni siquiera de rendir la protesta de ley, por lo que no se puede considerar que haya estado en funciones.

Como se observa, la reforma no afectaría el sentir de la constitución federal en cuanto a lo que corresponde a los suplentes, si no estuvieron en funciones puede participar en las elecciones municipales posteriores, pero en la primer contienda que resulte electo como propietario, o suplente, y en éste último caso asuman la titularidad del cargo posteriormente, automáticamente operará en ellos el principio antirreeleccionista absoluto o definitivo que contemplo en el presente trabajo, quedando imposibilitado en ese momento de volver a contender en el ayuntamiento.

Solamente de ésta forma es como jurídicamente puede ser alcanzado en todo su esplendor el principio antirreeleccionista tan anhelado por Francisco I. Madero, que presentó en su Plan de San Luis Potosí, más aún si se aplica desde la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, que se convierte en el lugar primario en donde habrán de tener su desarrollo los problemas más elementales de nuestro país, surgiendo diversas figuras políticas que, así como pueden llevar al municipio a un adelanto democrático, lo pueden llevar también al atraso y al abstencionismo, por lo que el Estado, a través de su Poder Legislativo Federal, para poder salvaguardar la participación democrática de la ciudadanía deberá de tomar en cuenta como punto de partida la importancia del principio de no-

reelección definitiva para los integrantes de los ayuntamientos municipales en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Solamente con la aprobación de ésta reforma es como los habitantes de los municipios pueden alcanzar una verdadera libertad en cuanto a la elección de sus autoridades, así como la posibilidad de dirimir sus conflictos por los diversos caminos que previamente señala el propio derecho.

## **4.2. BENEFICIOS QUE TRAERÍA CONSIGO LA REFORMA.**

### **4.2.1. MEJORES SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y EFICACIA GUBERNAMENTAL.**

La reforma planteada al artículo 115 de nuestra Carta Magna, representa entre otras cosas la oportunidad de los ciudadanos a elegir de una forma pacífica, libre y democrática a las personas que habrán de representarnos en el ayuntamiento municipal, cortando de manera radical con las anteriores costumbre de conservar el poder municipal.

La ciudadanía tiende a conservar en nuestros días un clima de desconfianza hacia sus autoridades, y generalmente se inclinará hacia el partido político que representa para ellos, en ese momento, la solución al problema que les aqueje más fuertemente.

Con la implantación del principio de no-reelección definitiva o absoluta para los integrantes de los ayuntamientos municipales, se abre paso, no solo a que el ciudadano elija a sus autoridades partiendo de propuestas nuevas, es decir, de gentes con mejor visión política; así como también la obligación que tendrán las próximas autoridades de conducirse con transparencia y buscar en todo momento la aplicación de políticas tendientes a proveer la participación de la ciudadanía con sus autoridades en la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

Es importante observar que con el principio antirreeleccionista, surgirán nuevas autoridades que conformarán los gobiernos municipales, los cuales estarán investidas de toda legitimidad por parte de los habitantes del municipio, aunque será un proceso largo el que lleve a todos, o a la gran mayoría de los ciudadanos del municipio a participar en la elección de sus autoridades, dejando a un lado el abstencionismo y la apatía, pero con la idea de que esos gobernantes serán el producto del sentir de la colectividad, automáticamente llegarán a tomar la protesta de ley con el reconocimiento absoluto del pueblo.

Pero no solo basta llegar legitimado al cargo, si no que estos nuevos cuerpos colegiados municipales tendrá como meta obligatoria el incorporar desde el inicio a los diversos sectores de la sociedad municipal, a fin de encausar los problemas más elementales escuchando las alternativas de solución que viertan los ciudadanos para que de esta forma el ayuntamiento tome soluciones que cuenten con el consenso de gran parte de la comunidad, logrando con ello que los ciudadanos comiencen a tener

credibilidad hacia sus autoridades, creciendo en ellos una motivación a mostrar una participación más activa en las cuestiones municipales.

En cuanto a los servicios públicos, las nuevas autoridades municipales deberán de preocuparse por tener un mejor nivel de atención a la ciudadanía, eficientando la prestación de los servicios que constitucionalmente se encuentra obligado a prestar; debiendo efectuar para ello una mejor selección de los servidores públicos que habrán de ocupar cada uno de los cargos administrativos, desde los directores hasta los empleados que presten los servicios de manera directa a la comunidad, evitando ante cualquier circunstancia los compadrazgos y amiguismos con gentes no preparadas e inexpertas que representarían eminentemente atraso; buscando así que el ayuntamiento promueva una profesionalización del servicio público que motive el acercamiento de los ciudadanos hacia sus autoridades para buscar la solución de sus problemas por la vía pacífica y conforme a derecho, logrando con ello que poco a poco vayan desapareciendo los anteriores métodos de solución por cuestiones sociales tales como: las marchas, plantones y cierre de calles que generalmente producen más violencia.

En cuanto a las finanzas municipales, nuevos ediles buscarán en todo momento la transparencia de los dineros del erario público, efectuando sus erogaciones de forma racional y responsable, implementando programas para la detección de servidores públicos corruptos, así como prevenir, detectar y castigar los desvíos de recursos que se presenten.

Pues bien, la reforma abre la oportunidad para que nuevos actores políticos puedan ocupar los cargos edilicios, pero independientemente de que se encuentren preparados o no para el desempeño de éstas funciones tendrán una fuerte obligación de cubrir de manera efectiva las expectativas que ha puesto sobre ellos la ciudadanía, quien tendrá en todo momento la decisión de aprobar o reprobado la respectiva gestión.

Me queda claro que es difícil lograr ese panorama futuro por toda la problemática que atraviesa actualmente nuestra sociedad mexicana, pero también estoy conciente de que no es imposible, para lograrlo debemos de dar el primer paso, es decir, modificar nuestra Carta Magna, para evitar que gente sin escrúpulos se encuentren detentando el poder municipal por medio del ayuntamiento en perjuicio de toda la comunidad, buscando con la reforma la elección de nuevas autoridades municipales que fomenten una mejor participación ciudadana más pura y democrática.

#### **4.2.2. MODIFICACIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO SECUNDARIO.**

Una vez que haya sido reformado el artículo 115 de la Constitución Federal, es evidente que tendrá sus consecuencias en el marco jurídico normativo de cada una de las entidades federativas.

Tomando en consideración lo establecido en el artículo 135 de nuestra Constitución Federal, los Estados de nuestro país, como partes integrantes de nuestro sistema federal, tendrán la facultad de poder opinar, por medio de sus

legisladores estatales, en cuanto a lo que compete a las reformas y adiciones a nuestra Carta Magna, pues al formar parte de éste sistema, los afectará indudablemente.

Las consecuencias que traerá consigo la reforma, se deberán encontrar perfectamente bien delineados en los artículos transitorios de la misma, donde se ordenará a las legislaturas de las entidades federativas a reformar su marco normativo en lo que concierne a la reforma.

La primera reforma que harán cada una de las legislaturas de las entidades federativas será en sus constituciones locales, introduciendo de manera clara y concreta el principio de no-reelección de carácter definitivo para los integrantes del ayuntamiento municipal en el artículo que lo regule en cada una de éstas, siguiendo así la igualdad al sentir de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Otra modificación que harán las legislaturas locales consistirá en sus leyes orgánicas municipales, así como en sus códigos electorales para aquellos casos en que dichos ordenamientos jurídicos determinen los requisitos solicitados para ser electo integrante del ayuntamiento municipal.

#### **4.3. PROPUESTA PLANTEADA.**

Como ya he analizado en el cuerpo de presente trabajo, el principio antirreeleccionista que se encuentra contemplado en nuestra Constitución Política

Federal, no es del todo concreto, puesto que en algunos casos se interpreta en un sentido absoluto y en otros se vuelve más flexible, es decir, retoma un carácter relativo.

La historia misma, al menos en nuestro país, nos ha mostrado que gracias a la integración del principio de no-reelección de carácter definitivo en nuestra Carta Magna, ha sido como se ha alcanzado a llegar a una estabilidad en la vida sociopolítica de México, más aún cuando tenemos la garantía constitucional de que toda aquella persona de que llegue a ocupar la silla presidencial de nuestro país, nunca más en toda su vida volverá a estar en ese lugar; pues si el sistema presidencialista por sí mismo representa un obstáculo para el desarrollo de nuestro país, se agudizaría aún más si el titular del Ejecutivo Federal recayera en una misma persona por varias ocasiones.

Nuestra Constitución Federal vuelve flexible el principio antirreeleccionista cuando se trata de diputados y senadores al Congreso de la Unión, en parte para los gobernadores de los Estados, y al hablar de los integrantes de los ayuntamientos municipales. Pero, en el lugar en donde nuestro país comienza a sentir los problemas más fuertes será en sus municipios, en donde sus habitantes enfrentan las consecuencias de malos gobiernos locales, que son producto de un pequeño grupo de autoridades municipales impreparadas, o en muchas ocasiones los vicios de los amiguismos y compadrazgos, problema que se agudiza aún más cuando los ciudadanos que forman parte de los ayuntamientos anteriormente ya han formado



parte del mismo y que se resisten a dar la oportunidad de que otras personas desempeñen esos puestos.

Por tal motivo, mi propuesta va encaminada a que se efectúe una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción I, párrafo segundo, donde quede consagrado que todas aquellas personas que lleguen a formar parte del ayuntamiento, o de cualquier otra figura jurídica que se equipare al mismo, ya sea que haya llegado al mismo por elección ordinaria o extraordinaria, nombramiento, designación o cualquier otro medio jurídico señalado por la propia Constitución Federal o las leyes de las entidades federativas, quede imposibilitado de por vida para ocupar un espacio dentro de esos cuerpos colegiados municipales, a fin de que le dé la oportunidad a otros ciudadanos para que desempeñen su mejor papel en el municipio, evitando con ello que una sola persona o grupo determinado de vecinos llegue a tener un dominio casi absoluto sobre la vida política municipal.

El párrafo primero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la actualidad se encuentra contemplado de la siguiente forma:

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de éstos cargos, cualquiera que sea la

denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio...”

La reforma que propongo al primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe quedar de la siguiente forma:

**“El ciudadano que por elección ordinaria o extraordinaria, directa o indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñe las funciones propias de alguno de los integrantes del ayuntamiento, u órgano equiparable al mismo, cualquiera que sea la denominación que se le de, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar cualquiera de los cargos que conforman ese cuerpo colegiado municipal. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.”**

De la misma forma que ha tenido resultados el principio de no-reelección de carácter absoluto para el presidente de nuestro país, es como busco tenga efectos en los ayuntamientos municipales, pudiendo con ello llegar a contar con un municipio en donde sus autoridades cuenten con mayor legitimidad de parte de sus gobernados, así como una mejor colaboración entre éstos en cuanto a la búsqueda de soluciones a los problemas más elementales de la región.

Puede observarse que el poder llega a tener efectos negativos en las personas, por lo que la reforma planteada otorga la certeza jurídica de que los espacios dentro del ayuntamiento municipal deben ser ocupados por ciudadanos distintos en cada periodo constitucional, logrando tener en un futuro no muy lejano autoridades municipales más sanas.

## CONCLUSIONES.

**Primera.-** El principio de no reelección que es aplicable a los gobernantes de nuestro país, ha implicado un medio jurídico por el cual se ha buscado transmitir la titularidad de los gobiernos de una forma pacífica y respetuosa.

**Segunda.-** La historia, no solamente de nuestro país, sino de todo el mundo ha mostrado la inquietud del hombre a perpetuarse del poder una vez que ha llegado a él, motivo por el cual se han desencadenado diversos sucesos violentos en las sociedades.

**Tercera.-** Podría decirse que el principio de no-reelección afecta a la soberanía y a la democracia del pueblo mexicano, pues restringe la libertad de éste para elegir sus autoridades, pero encuentra su justificación al momento en que surge como una medida jurídica para frenar una realidad, es decir, a los abusos ocasionados por las personas que buscan perpetuarse en los cargos públicos.

**Cuarta.-** Para que pueda ser permitida la reelección es imprescindible que primero haya una libre elección, y nuestra historia nos ha mostrado todo lo contrario, pues hasta nuestros días es muy común la compra del voto y otros vicios electorales en diversos lugares de nuestro país.

**Quinta.-** El principio de no-reelección que sirvió de postulado a Francisco I. Madero, es en concreto indivisible, pues se entiende éste como la imposibilidad que tiene cualquier ciudadano de desempeñar un cargo de elección popular, de permanecer en el cargo, una vez fenecido dicho periodo, así como de poder ser electo en uno nuevo, por lo que no habrá lugar a clasificación de absoluto y relativo.

**Sexta.-** La actual Constitución Federal de nuestro país, aplica de manera efectiva el principio de no-reelección solamente en dos casos: el primero que se da en el caso del Presidente de la República Mexicana, señalando que cualquier ciudadano que haya desempeñado ese cargo, independientemente del medio jurídico por el cual llegó a serlo, por ningún motivo volverá a ocupar ese cargo, independientemente del medio jurídico por el cual llegó a serlo; el segundo supuesto se presenta para los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, ya que se encontrarán imposibilitados para volver a ocupar ese cargo.

**Séptima.-** La actual Constitución Federal de México, contempla de manera errónea el principio de la no-reelección al contemplarlo de una forma relativa, pues para el caso de los gobernadores cuyo origen no sea la elección popular, así como para los diputados y senadores al Congreso de la Unión, o en el caso de los integrantes de los ayuntamientos municipales, éstos no volverán a contender por el mismo cargo para el periodo inmediato siguiente, pero posteriormente sí, produciendo con ello una verdadera ruptura al verdadero sentir de éste principio.

**Octava.-** Nuestro sistema republicano implica la sustitución periódica de los gobernantes, abriendo con ello la posibilidad de incrementar la participación de la ciudadanía de una forma libre y democrática.

**Novena.-** El Congreso de la Unión de nuestro país, deberá encaminar sus trabajos a plasmar el verdadero sentir del principio de la no-reelección, debiendo por comenzar a aplicarlo de una forma absoluta o definitiva para el caso de los integrantes de los ayuntamientos municipales.

**Décima.-** El municipio como Escuela Democrática, deberá entenderse como el espacio geográfico, en donde sus habitantes intervengan en la elección libre y democrática de sus autoridades, quienes a su vez crearán los lineamientos necesarios para involucrar a la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes, erradicando con ello la apatía y el abstencionismo.

**Décimo Primera.-** Los ciudadanos del municipio deben alcanzar a comprender la gran importancia que representa su participación en el conocimiento y la solución de los problemas que afectan a toda la comunidad.

**Décimo Segunda.-** Es una realidad que hasta nuestros días aún persiste en nuestro país antiguos problemas en la relación gobernantes-gobernados; tal y como es el caso de: corporativismo, patrimonialismo, cacicazgos, más aún en el caso de los municipios y sus ayuntamientos, por lo que resulta urgente la aprobación de la reforma que propongo.

**Décimo Tercera.**- Cuando un ayuntamiento es gobernado y administrado por las mismas personas en periodos distintos, los resultados son desastrosos, pues la prestación de los servicios públicos generalmente es de mala calidad, ya que se llega a contar con personas impreparadas y sin escrúpulos, que son consecuencia de amiguismos y compadrazgos políticos.

**Décimo Cuarta.**- Cuando un ayuntamiento no cumple con las expectativas esperadas por los gobernados, estos últimos tienden a organizarse de manera natural, con ello para buscar la solución de sus problemas comunes, sin pertenecer a partido político alguno, así aparecen nuevos personajes de la vida política municipal, quienes, en su gran mayoría, en épocas electorales encuentran en la oposición a sus mejores aliados, por lo que al encontrarse en la búsqueda de espacios de elección popular municipal, resulta muy normal que ésta práctica se convierta en un "*modus vivendi*".

**Décimo Quinta.**- Cuando un municipio es gobernado por un pequeño sector de la sociedad, resulta muy común que los ciudadanos, debido a la falta de atención a sus demandas por parte del ayuntamiento municipal, recurran a manifestaciones, que en varias ocasiones terminan con sucesos violentos.

**Décimo Sexta.**- El principio de no-reelección para el presidente de nuestro país, a operado en nuestro sistema con verdadera eficacia, constituyéndose como una de las causas más importantes de la estabilidad política en México.

**Décimo Séptima.-** Con la implantación del principio de no-reelección definitiva para los integrantes de los ayuntamientos municipales en el artículo 115 de la Constitución Federal de nuestro país, se logrará contar con mejores autoridades municipales bien representadas y legitimadas que habrán de desempeñar sus funciones y atribuciones con mayor responsabilidad.

**Décimo Octava.-** Con la reforma se abrirá mayor espacio a la participación de la ciudadanía en general, considerando que éste proceso no será rápido, pero sí representará un verdadero cambio en la vida política de nuestros municipios.



## BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.  
Decimotercera Edición. Editorial Porrúa. México 1997. 1126 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima  
Edición. Editorial Porrúa. México 1999. 1085 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías  
Individuales y Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 1996. 485 pp.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial HARLA. México  
1990. 559 pp.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. Derechos del  
Pueblo Mexicano. XV Tomos. Quinta Edición Editorial Porrúa.

CARBONELL, Miguel (Coordinador). Diccionario de Derecho Constitucional.  
Editorial Porrúa. México 2002. 598 pp.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Cuarta. Edición. Editorial Porrúa.  
México 1994. 607 pp.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José. La Autonomía Municipal en México. Editorial  
Porrúa. México 1998. 431 pp.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1998. 525 pp.

GARCIA ESCAMILLA, Enrique. Ecatepec, Tierra de Vientos. Editado por el Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 1997-2000. México 1998, 205 pp.

GIAMBRUNO ROCA, Sara (Coordinadora). Diccionarios Jurídicos Temáticos. VII Tomos. Editorial Litografía Ingramex. S.A. de C.V. México 2002.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Editorial Era. México 1981. 182 pp.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Las Elecciones en México y Perspectivas. Tercera Edición. Siglo Veintiuno Editores. México 1993. 385 pp.

GUILLEN LOPEZ, Tonatihu. Gobiernos Municipales en México entre la Modernización y la Tradición Política. México 1996. 222 pp.

MADRAZO, Jorge. (Coordinador). Diccionario Jurídico Mexicano. IV Tomos. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2001.

MARQUEZ ROMEO, Raúl. (Coordinador). Enciclopedia Jurídica Mexicana. XII Tomos. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Segunda Edición. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992. 213 pp.

MASCAREÑAS, Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica. XIX Tomos Editorial Seix. Barcelona España 1989.

MEJIA LIRA, José. La Participación Ciudadana en los Municipios en la Nueva Relación Estado-sociedad. Servicios Editoriales, S.A. México 1993. 22 pp.

MERINO, Mauricio. En Busca de la Democracia Municipal. Editado por el Colegio de México. México 1994. 300 pp.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera Edición. Editorial Pax-México. México 1976. 566 pp.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1985. 543 pp.

PADILLA DIAZ DE LEON, Guillermo. Tlalnepantla de Baz, Monografía Municipal. Editado por el Instituto Mexiquense de Cultura del Gobierno del Estado de México. México 1999. 116 pp.

POERY, Ricardo. Naucalpan de Juárez. Monografía Municipal. Editado por el Instituto Mexiquense de Cultura del Gobierno del Estado de México. México 1999. 184 pp.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2000. 630 pp.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2002. 397 pp.

SALAZAR MEDINA, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Segunda Edición. Editado por el Instituto de Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México 1992. 256 pp.

UGARTE CORTEZ, Juan. La Reforma Municipal. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1985. 281 pp.

## LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Código Electoral del Estado de México.