

229
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA SUSPENSION O DESAPARICION DE
AYUNTAMIENTOS; LA SUSPENSION O REVOCACION
DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS.
(CASO DEL ESTADO DE MEXICO)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELAINE DOLORES NAVA GARCIA

ACATLAN, EDO. DF MEXICO

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.....	1
1. TEORIAS ACERCA DE LOS ORIGENES DE LAS ASOCIACIONES HUMANAS.....	1
2. EL MUNICIPIO EN GRECIA Y ROMA.....	10
3. EL MUNICIPIO ESPAÑOL.....	30
CAPITULO II EL MUNICIPIO MEXICANO.....	40
1. EL CALPULLI AZTECA.....	40
2. EL MUNICIPIO EN LA CONQUISTA Y EN LA COLONIA.....	47
3. LOS CABILDOS PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA.....	62
4. EL MUNICIPIO A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES.....	65
a) DE CADIZ.....	65
b) DE APATZINGAN.....	69
c) CONSTITUCION DE 1824.....	70
d) CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.	74
e) BASES ORGANICAS DE 1843.....	76
5. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.....	79
CAPITULO III EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION Y EN EL CONSTITUYENTE.....	85
1. REGIMEN MUNICIPAL EN EL PORFIRIATO..	85
2. GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	93
3. REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	102

	PAGINA
CAPITULO IV EL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS; LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS.....	119
1. BREVE REFERENCIA A LOS ANTECEDENTES.	119
2. HIPOTESIS CONTENIDAS EN LA CONSTITUCION FEDERAL (ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCION I).....	126
a) DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS....	126
b) SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS.....	128
c) SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO EN PARTICULAR.....	130
3. LAS CAUSAS GRAVES CONTEMPLADAS EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.....	133
a) SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS.....	139
b) DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS....	144
c) CAUSAS DE SUSPENSION DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO EN PARTICULAR.....	151
d) CAUSAS DE REVOCACION DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO EN PARTICULAR.....	153
4. EL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS Y DE SUSPENSION Y REVOCACION DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE MEXICO.....	156
5. EL PROCEDIMIENTO DE SUSTITUCION, SEGUN LA CONSTITUCION FEDERAL.....	163
6. BREVE COMENTARIO EN RELACION AL PROCEDIMIENTO DE DESAPARICION SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS; SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS Y EL JUICIO DE AMPARO.....	171
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	183

INTRODUCCION

En nuestra época actual en que el desarrollo de la ciencia jurídica avanza día a día, adquiere especial importancia el conocimiento de nuestras instituciones, y dentro de éstas, conocer al Municipio, cuyo origen establece su importancia como manifestación de poder, constituye una condición esencial, para quienes como nosotros tenemos nuestros domicilios dentro del espacio geográfico de uno de ellos, - pues no debemos olvidar que en éste se centran todas las manifestaciones de la vida social, familiar y colectiva.

Dentro de este contexto, el Municipio requiere ser estudiado, pues es una de las instituciones más cercanas a nuestra idiosincracia y presenta un mosaico de posibilidades y características, a veces muy particulares, que hacen, en la gran mayoría de las veces, que de municipio a municipio se presenten condiciones de vida diferentes.

Por ello, debemos remitirnos a los antecedentes - de esta institución, a su desarrollo histórico, pues es ahí, donde encontraremos la raíz de muchos problemas actuales y conoceremos el papel que ésta ha jugado dentro del contexto de nuestro desarrollo histórico como nación y así podamos - tener una visión actual y futura de este nivel de gobierno

como solucionador de las demandas de los actuales y futuros ciudadanos del país.

Especial problemática reviste el hecho de conocer en el tránsito del Desarrollo histórico del Municipio, el momento en que se le otorgue a las legislaturas de los estados, la facultad constitucional de suspender o declarar desaparecidos ayuntamientos o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, exigiéndose como requisito de procedencia para tal declaratoria, el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; el que se establezca un procedimiento cuyo ejercicio debe fundarse en la realización de "causas graves" previstas en la Ley Local y en la implementación de un procedimiento respetuoso de la garantía de audiencia y legalidad; pues ello, nos dará pauta para desarrollar el tema que nos ocupa.

Así pues, el primer capítulo lo dedicamos a conocer las principales hipótesis históricas que explican el origen de las asociaciones humanas; las características que bosquejan al Municipio en Grecia y Roma y su desarrollo histórico en España.

El segundo capítulo se encarga de desarrollar los aspectos históricos del Municipio en nuestro país, desde el

III

Calpullí Azteca; hasta el Municipio en la reforma; pasando por el previo conocimiento de su desarrollo en la colonia, su papel en la Independencia y en las diversas Constituciones que ha tenido nuestra nación.

El tercer capítulo lo apartamos para hacer especial hincapié en la forma como se generó el Municipio Libre y a conocer los esfuerzos que el Constituyente permanente - ha realizado para ir actualizando y vigorizando., este logro de nuestra revolución a través de diversas reformas, - así, conoceremos su desarrollo histórico en la época del porfiriato, el origen del Artículo 115 en el Constituyente de Querétaro y las nueve reformas que ha sufrido a lo largo de su desarrollo. Destacaremos, por ser motivo de análisis y desarrollo del presente trabajo, el momento en que se otorga a las legislaturas locales la facultad constitucional de suspender o declarar desaparecidos ayuntamientos o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; lo que nos permitirá más tarde, conocer el procedimiento de ejecución de esta facultad en el Estado de México.

El capítulo cuarto lo dedicamos exclusivamente a analizar esta facultad constitucional de las legislaturas - locales, conociendo las causas graves que señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al mismo tiempo, ana

IV

lizaremos la forma como puede ejecutarse esta atribución y el procedimiento de sustitución precedente. Por otro lado, explicaremos si la instauración de este procedimiento permite interposición o no del juicio de Amparo como defensa de los afectados.

Por último, queremos dejar asentado que el presente trabajo no solo busca el propósito de obtener el título de Licenciado en Derecho, sino que encierra el anhelo de llamar la atención de los estudiosos del Municipio para que enriquezcan y aporten más y mejores investigaciones sobre el tema que se desarrolla, el que se conozca con toda precisión el papel en que quedan los Ayuntamientos al ser afectados con tal declaratoria, que se avance cada vez más a la meta fijada y que sostuvieron los Constituyentes del 17, es decir, de darle al Municipio como órgano de gobierno que es, la verdadera autonomía política y económica y por sí solo, sin intromisión ajena al mismo, lograr la concertación, desarrollo y bienestar social de la población arraigada dentro de su circunscripción territorial.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL MUNICIPIO.

1.- TEORIAS ACERCA DE LOS ORIGENES DE LAS ASOCIACIONES HUMANAS

Para entrar al estudio de la evolución del Municipio, creemos necesario destacar algunas teorías que tratan de explicar el origen de las asociaciones humanas; y entre las cuales tenemos:

- 1.- La de Platón que sostiene la tesis de las necesidades diferenciadas en sentido de utilidad: Para él se encuentra el origen de la Polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas.
- 2.- Aristóteles establece la teoría del Instinto Social con tendencia organizista, y refiere que en todos los hombres existe un instinto sociable por ello tiende a agruparse formando familias, aldea, la ciudad y refiere que el hombre solo puede vivir en sociedad pues de lo contrario sería un dios o una bestia...¹

¹) De la Llave Hill Joaquín.- El Municipio en la historia y en nuestra Constitución. Pág. 24.

3.- Juan Jacobo Rousseau estableció la teoría del contrato social, estableciendo De la Llave - Joaquín: "que encuentra el origen de la sociedad en virtud de un pacto celebrado entre los hombres y considera que éste en un principio vivió aislado, pero a medida que pasaba el tiempo se iban dando cuenta de que existen necesidades que no pueden vencer solos como la necesidad de defenderse de las otras especies animales y del medio físico; entonces decide asociarse con los demás hombres y celebrar un pacto, así es como atribuye el origen de la sociedad a la voluntad de los hombres, manifestando que la sociedad nunca ha estado regida por más leyes que las que le otorgan los propios hombres"²

El maestro Ochoa Campos refiere que debemos distinguir dos formas específicas dentro del concepto genérico de asociación y que son: la Comunidad y la Sociedad stricto sensu, y así mismo el autor citado establece: "... En efecto, la teoría de las formas sociales sostenida en Alemania por Ferdinand Toennies y en Francia por Gastón Richard, distingue en el género sociedad dos especies:

2) Ibidem.

- a) La comunidad y
- b) La sociedad stricto sensu.

Como comunidad se manifiesta, en una existencia - por encima de los individuos que la componen y se caracteriza por los siguientes hechos:

- 1.- Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran.
- 2.- Es la obra de la voluntad natural, que persigue un fin que se le dá y que aparece espontáneamente como una cosa natural.
- 3.- Su origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos.
- 4.- Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común.

Por lo tanto, la comunidad se caracteriza por un sistema de fines colectivos que impone al individuo.

Por el contrario, en la sociedad stricto sensu, -

cuyo tipo pudiera ser el comercio, el cambio, la voluntad individual, es la que aparece preponderante. Las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos."³

Por lo anterior, nos interesa estudiar a la comunidad, a aquélla que su base son los vínculos naturales como los del parentesco, que se dá por la sangre y por el matrimonio y los locales fincados en el domicilio. Ochoa Campos refiere: "... los del parentesco se dan en la familia, en el clan, la tribu y en la confederación de tribus y el domicilio se presenta cuando existe un desarrollo de objetivos de tipo local, de lazos de vecindad, aparece el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión así como por actividades e intereses comunes, educación, alimentación, vestido, morada, etcétera..."⁴

Por todo lo anterior podemos establecer que cuando los grupos humanos adoptan una vida sedentaria, se convierten en grupos locales de vecindad, dando lugar en forma inmediata al Municipio Primitivo de carácter agrario, es decir a la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

3) Moisés Ochoa Campos.- La Reforma Municipal. Pág. 21.

4) Moisés Ochoa Campos.- Op. Cit. Pág. 24.

Por esto el autor citado manifiesta: "... desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se dá como Municipio Natural, independientemente de que se desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio Político."⁵

Debido a este orden de ideas, no es posible partir de una concepción socio-antropológica, ya que no debemos olvidar que la realidad del Municipio la conceptualiza un orden jurídico-político.

Lo anterior nos lleva necesariamente a estudiar - las 2 corrientes doctrinarias que consideramos se complementan entre sí:

- a) La socio-antropológica jusnaturalista, y,
- b) La legalista.

Para la primera, el Municipio es el resultado natural de la convivencia humana, se deriva del Derecho Natural 5) Ibidem.

ral, de las necesidades del grupo humano. Esta corriente - se puede clasificar en las siguientes teorías:

- a) La que sostiene que el Municipio tiene un origen divino.- Acerca de esta teoría Alexis toqueville citado por Teresita Huerta Rendón, - manifiesta: "... la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí mismo una comuna, la sociedad comunal existe en todos los Pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes, el hombre es quien forma los reinos y - crea las Repúblicas, la comuna parece salir directamente de Dios..."⁶
- b) La que sostiene que el origen del Municipio - se debe a factores socio-económicos. Identifica de cierta manera al Municipio del Estado, con el Municipio viéndolo como una forma de organización primaria en la que los nexos fundamentales son el poder político y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción ya que todas las grandes épocas del progreso de la humanidad, -

6) Rendón Huerta Barrera Teresita.- Derecho Municipal. Pág. 20.

coinciden de manera más o menos directa con la época en que se extienden las fuentes de existencia."⁷

- c) Una tercera teoría lo explica como necesidad con-natural a la especie humana y refiere que el origen del Municipio se encuentra en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una Autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines.
- d) Otra teoría que explica el origen del Municipio es la demográfica que establece: la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de ellos, se originó la organización Municipal, primero como una comunidad autárquica y después como miembro del Estado.

7) Rendón Huerta citando a Federico Engels. Op. Cit. Pág. 20.

Por lo que respecta a la segunda teoría, es decir la legalista, ésta sostiene que el Municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le dá vida, quien le otorga personalidad jurídica patrimonio y competencia concluyendo que todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es porque no sabe lo que es el Estado, ni el Derecho, ni el Municipio, es decir que el Municipio es fundamentalmente una forma política de asociación y tiene su origen en la ley; es creación del Estado que es el que dá su existencia y determina la naturaleza de sus funciones, - así como el límite de sus facultades que se atribuyen a sus porganos de gobierno.

Esta teoría sostiene que el Municipio nace de la necesidad que tiene el Estado de descentralizar sus funciones; rechazando por lo tanto la postura juznaturalista, -- pues el orden jurídico es el único que puede darle existencia y legitimación.

Consideramos que estas dos posiciones se complementan ya que sí bien es cierto que la hipótesis naturalista habla de un Municipio uniforme, rudimentario; los legalistas se refieren a una institución jurídica acabada, en tal virtud, no debemos olvidar que el Municipio es y siempre ha sido una forma política de agrupación humana y presu

pone la existencia de un proceso previo de integración social que incluye el tránsito de la comunidad primitiva por etapas sucesivas de desarrollo que van desde la horda primitiva, el clan totémico, la tribu, la aldea, la ciudad hasta llegar al Estado a partir del cual, es cuando históricamente se puede hablar con propiedad de la existencia del Municipio dotado ya, de los atributos jurídico-políticos que lo caracterizan.

Para finalizar este apartado, nos permitimos transcribir lo que a este respecto sostiene el Maestro Moisés - Ochoa Campos: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia esta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sacro-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."⁸

Y así mismo finaliza señalando que existen 2 tipos de Municipio:

8) Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 18.

- a) El Natural: Considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos; y
- b) El Político: Donde existen instituciones, oficiales con funciones de servicio, o sea: cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos, el Municipio pasa del natural al político.

Con las anteriores teorías creemos que se han analizado de manera enunciativa las doctrinas que tratan de explicar el origen del Municipio, para proceder a plasmar en el presente trabajo, el Municipio en Grecia y Roma.

2.- EL MUNICIPIO EN GRECIA Y ROMA

GRECIA

Dentro de la antigüedad, de las diversas civilizaciones, destaca la cultura Griega, cuna de la civilización.

Su organización se basaba principalmente en la familia. Cada conjunto o familia tenía sus dioses, religión

y normas propias, siendo el padre o jefe de familia, sacerdote, legislador y juez.

En Grecia la evolución de la familia, dió como resultado la gens, y de esta manera constituir una segunda forma de comunidad con predominio de vínculos domiciliarios.

Para esta transformación, jugó un importante papel la religión doméstica, que tenía un carácter exclusivista. Sólo podía ser heredero el primogénito, en caso de fallecer, le sucedían el hermano que le siguiese en edad, y así sucesivamente hasta llegar a los otros parientes varones.

El culto doméstico conservó la unidad familiar a pesar de su crecimiento y la constituyó en una gens. Posteriormente, en virtud de las necesidades de comercio defensa y de matrimonios de individuos de diferentes gens, llevaron a la creación de la "Fatria" o "curia" que era la unión de familias o gens.

El aspecto legal de la Fatria se lo dió un aspecto religioso: un Dios protector, común a todas las familias integrantes de la Fatria. Además de que se designaba a un Patriarca o Eurión.

Más adelante con la unión de Patrias, se creó una nueva forma de agrupación social, que se conoció como Tribu, la cual tenía como factor de unión a un hombre heroico a quien se le divinizaba. Este héroe anónimo era elegido de entre los héroes de las diversas Patrias.

A su vez, la tribu evolucionó, para dar lugar a la Ciudad, al respecto Fustel de Coulanges refiere: "... Así como varias Patrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fué..."⁹

El maestro Ochoa Campos nos manifiesta: "La antigua polis, tenía por base de su organización a sus primitivos clanes o gens, derivados de lazos de parentesco o sea fundados por nexos gentilicios. Sobre este cimiento se levantaron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad. La alianza de clanes o gens, ya de carácter militar, dió a la tribu su existencia y su ensanchamiento sobre bases todavía gentilicias. Y la alianza de tribus de índole político constituyó definitivamente la aldea y después la ciudad, manteniendo en su seno al principio, la organización gentilicia, o sea predominando los vínculos de

9) Fustel de Coulanges.- La Ciudad Antigua. Pág. 169.

parentesco; pero desembocando al fin en una organización do miciliaria mantenida por lazos de vecindad..."¹⁰

Para fundar la ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía la suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Es decir, la asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio que apenas comenzaba a esbozarse: el derecho público. El símbolo institucional de esta asociación eran las conocidas sagradas y todo el culto en general.

La ciudad fue la máxima organización política alcanzada por los griegos. Esta paulatinamente superó a las antiguas organizaciones las cuales perdieron importancia - llegando al concepto de Polis, término griego con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada políticamente; equivalfa en la antigüedad, a Ciudad-Estado.

Se puede decir que Grecia no vivió un régimen municipal en el sentido que conocemos pues no había diferencia entre el Estado y el Municipio, tomando en consideración como quedó asentado en líneas anteriores, se vivía en una Ciudad Estado.

10) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Pág. 76.

Se formaron confederaciones llamadas ligas Anfictiónicas, las cuales tendían a garantizar la libertad de sus miembros. Incluso era usual el predominio de una ciudad entre las confederadas, pero sin intentar formar un Estado, - pues estas ciudades podían separarse, reasumiendo su independencia.

La ciudad o polis terminó griego con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada - políticamente, equivalía en la antigüedad a ciudad Estado, que representaba en aquella época la organización política suprema integrada por demos o municipios. Es cierto que la palabra Estado no figuró en la terminología antigua y que no se vulgarizó, sino a partir del siglo XVI, pero la polis fue su equivalente dentro de las modalidades del Estado antiguo.

En la teoría clásica de la comunidad política en Grecia hay tres conceptos inseparables como notas tipificadoras de la polis y que son requisitos sin los cuales dejaría de ser tal; a), la Libertad, b), la Autorquía, c), - la Autonomía o capacidad de regirse por sí misma.

Estos tres conceptos en que se sustentó el Estado antiguo, forman una trilogía que es el más remoto antecedente

te del actual principio de soberanía en que se sustenta el Estado Moderno.

La Maestra Teresita Rendón Huerta al referirse a la forma como se desarrolló el municipio en Atenas nos dice: "En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de república democrática. La autoridad pasó a manos de nueve arcontes entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un Consejo llamado Arcópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del Arcópago, la jurisdicción más elevada de Atenas, apenas finalizaba su mandato de un año. Las reformas que introdujo Solón, considerado como el "padre de la democracia", aunadas a las de Clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara al fin una democracia cada vez más radical.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el Municipio, nos dice Jacques Ellul, que el "demos" fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea -el "Agora"-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -"Tamisi"-, votaba sobre

las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado.

La "Boule" era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu -la población que quedó repartida en 10 tribus o "phylai", cada una llevaba el nombre de un héroe-, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar - conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

Las funciones de la Boule eran las de realizar - proyectos de decisiones para presentarlas a la Asamblea, - asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el exámen moral -o dokimasia- de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

La "Ekklesia" era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la autoridad suprema que se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las Magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo. Estaban re-

servados a este cuerpo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.

Con Pericles -462-411 a.C.- se produjo una verdadera separación de poderes: la Ekklesia tenía el legislativo, la Boulé y los magistrados el Ejecutivo, ni unas, ni otras poseían el judicial.

Varias reformas, períodos y conmociones políticas van sucediéndose hasta que sobreviene la decadencia -412 - 330 a.C.-, período en que se abolieron muchas instituciones y órganos.

La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos."¹¹

Más adelante, la maestra Rendón Huerta, en relación a los principios de la democracia y su situación real en Grecia nos dice:

11) Rendón Huerta B. Teresita. Derecho Municipal. Pág.38 y 39.

- "- La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos.
- Demos, el pueblo, es el soberano.
- Un hombre solo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del "Demos".
- La libertad y la igualdad no pertenece de suyo a la persona, sino que le son otorgadas por la ley.
- El "Demos" debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia.
- La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.
- El Estado tenía obligación de: asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad corrigiendo las desigualdades de fortuna, cons-trucción de obras públicas, dietas por asis-tir a asambleas o actos públicos, distribu-ción de tierras, ayuda pública a los huérfa-nos de guerra, pensiones a los mutilados, alo-jamiento de las personas desplazadas como con-secuencia de las invasiones, etc.

En cuanto a la actuación real de la democracia en Grecia nos dice:

- Se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas. Era una democracia cerrada.
- Sólo una minoría de habitantes ejercía el poder.
- No había igualdad entre los hombres, ni siquiera entre los hombres libres.
- No se planteaba la supresión de la esclavitud."¹²

En cuanto a la decadencia del municipio nos dice: "El cambio de concepto sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el gobierno y las transformaciones que se dieron en la política y en la religión, implicaron el abandono de los esquemas de la vida municipal, se atribuye por los grandes historiadores tal decadencia en dos causas fundamentales.

- 1.- De orden moral e indirecto: la transformación de las creencias.

12) Rendón Huerta B. Teresita. Opus. Cit. Pág. 43.

2.- De orden material: la conquista romana."¹³

ROMA

Fue ejemplo de todas las ciudades de su época, - ya que su dominio fue tal que llegó a constituir un verdadero imperio.

Por lo que respecta a su organización familiar, - podía repetirse en Roma lo que se dijo de Grecia, es un conjunto de personas reunidas bajo la autoridad del pater familia que era a la vez jefe, sacerdote y juez que siendo el dueño podía disponer de ellas como mejor le conviniera. También en torno del pater familia se agrupaban no sólo la familia, sino los criados y una categoría de personas conocidas con el nombre de clientes y entre todos formaban lo que se conoce con el nombre de gens: La gens se componía de dos clases PATRICIOS y CLIENTES, estos vivían bajo el patronato de aquéllos. La institución del patronato constituyó naturalmente una barrera para la monarquía, pues el patricio debía socorrer, proteger y asistir a su cliente, en tanto - que este asociando sus intereses a los de aquel quedaba -- obligado a seguirle así en la guerra como en las veleidades de la fortuna.

13) Ibidem. Pág. 39.

El pueblo romano estaba dividido en curias que -- agrupaban a cierto número de familias o gens que descendían o creían descender de un antepasado común. Existía el senado formado por los señores ancianos de las más connotadas -- gens que tenían encomendado hacer la elaboración y preparación de las leyes y el auxilio a las funciones gubernamentales de la monarquía.

Esta forma de gobierno, sin embargo no comprendió la monarquía absoluta, el rey, no era en el senado romano -- sino el jefe de una especie de república aristocrática, ya que la soberanía radicaba propiamente en los patricios que componían las curias y de la unión de varias curias se constituía la asamblea popular (comitia curiata) haciendo las leyes y eligiendo los magistrados, ejercían el poder.

Existía otra categoría más de personas que por ser la clase más pobre no pertenecía ni a los patricios, ni a los clientes, éstos eran los plebeyos. Los plebeyos en general eran personalmente libres y gozaban del derecho de poseer bienes, aunque sin participación alguna en los del estado, pero no disfrutaban de derechos políticos, ni podían ingresar al cuerpo sacerdotal, ni enlazarse por medio del matrimonio con familia patriarca.

Más tarde los plebeyos comienzan a demandar su intervención en las funciones públicas, circunstancia que da lugar a sangrientas luchas entre las dos clases: Patricios y plebeyos.

La plebe va adquiriendo mayor importancia política y a la caída del rey, lo sustituyen en sus funciones dos magistrados patricios elegidos por un año y con poderes -- iguales, fueron estos los Cónsules, posteriormente vinieron los pretores, pero como empezaron a llegar a Roma extranjeros y fuera aumentando el número de los plebeyos, para regular las relaciones entre éstos y los ciudadanos, fue necesario crear un Pretor que recibió el nombre de "Pretor Peregrini", sin embargo pese a que los plebeyos eran más numerosos, permanecían excluidos de las magistraturas, la cual - los animó a buscar una solución para mejorar la situación - bastante triste que guardaban y fue cuando comenzaron a exigir que se les diera intervención y el senado se las dió, - permitiendo la entrada de magistrados que fueron inviolables y que protegían los intereses de la plebe, estos se reunían en asambleas en donde deliberaban y votaban sus resoluciones llamadas "plebicitas" que no tenían fuerza obligatoria más que para ellos mismos, como estos tribunos de la plebe no cesaron en sus peticiones para que dieran entrada libre a las magistraturas, los senadores veían en ellos una

amenaza y tal vez la posibilidad de llegar a perder el consulado, entonces consideraron pertinente restarle algunas - de las atribuciones, las cuales fueron conferidas a censores, magistrados que cada cinco años debían hacer el censo o recuento de la población. Estos altos funcionarios, ejercían sobre toda clase de ciudadanos la más estricta vigilancia y rayaban de la lista de los senadores a todos los que consideraban indignos de pertenecer a ella, tenían por tanto la dirección de la moralidad pública.

Como pese a esta primera traba que habían puesto a la plebe continuaban introduciéndose al senado, les restaron otra de sus atribuciones que era la administración de justicia, confiándola a los pretores y puesto que podían ser cónsules y mandar el ejército no podían negárseles las demás funciones que al poco tiempo llegaban también a desempeñar, hasta ocupar por fin la censura, la pretura y la edilidad curul, poco después se separaron las funciones del pretor y del edil curul, ya que a éste quedaron encomendadas las funciones administrativas y de policía. Correspondíanle la vigilancia y reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los puentes y de los anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de la tranquilidad y el orden público la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos en funerales, la expulsión

de mujeres públicas y la policía religiosa y moral, los edictos de los ediles fueron verdaderas ordenanzas municipales más o menos como ahora las entendemos.

A los pretores únicamente quedó encomendada la administración de justicia y corresponde en su primera época - al pretor urbanus; de la unión de estos con los ediles surgió el municipio romano del siglo IV a.C."¹⁴

El lic. Reynaldo Robles Martínez citando a Von Mayer nos dice: "El imperio mundial romano no fue más que la agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder supremo de Roma."¹⁵

"La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma."¹⁶

Más adelante el Lic. Robles Martínez nos dice: - "La unificación cultural y social del Imperio fue producto de la extensión de un tipo de vida ciudadano similar, lo cual significa que fuera de Roma la sociedad y la cultura -

14) De la Llave Hill Joaquín. "El Municipio en la Historia y en nuestra constitución". Págs. 36, 37 y 38.

15) Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Pág. 40.

16) Ibidem. Pág. 40.

de todas las zonas del Imperio procedían del extranjero, por conquista o alianzas, que propiciaban la consecuente asimilación de una cultura predominante, como inclusive originalmente le ocurrió a la propia Roma con relación a Grecia, y la imposición y amalgamación de culturas, fortaleciéndose éstas mediante la emigración."¹⁷

En otra parte nos dice: "Así se fueron implementando fórmulas para someter a las ciudades vecinas, y no destruirlas; recurrimos nuevamente a Faustel de Coulanges:

Ellos desarrollaron dos fórmulas: la Dediti y la Socii.

Los pueblos atacados tenían dos alternativas al momento de la batalla, podían invocar la fórmula Dediti, y ello significaba que se oponían a la dominación de Roma, la cual entonces los invadía militarmente, y normalmente los vencía, así Pietro de Francisci, nos señala:

"En el caso de la Dediti, el pueblo vencido dejaba de ser una civitas, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio, que quedaban como propiedad del pueblo romano".

17) Ibidem. Pág. 41.

Los sujetos a la Dediti, perdían lo que más amaban, sus dioses, religión, gobierno interno; a partir de ese momento, cuando eran vencidos esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad, eran dispersados y sus edificios podían ser destruidos.

Los que, por el contrario, invocaban la fórmula Socii y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces, etc., la ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres, y lo eran en su régimen interior; formaban parte del Imperio; además, pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del imperio.

La familia Socii fue sin duda uno de los medios para crear el Municipio, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio Romano, ya que el Municipio según Posadas, era;

"Una comunidad política subordinada a Roma, conservando una cierta autonomía."

"Las ciudades incorporadas a Roma, recibían el nombre de Municipia (plural de Municipium o Municipio), obligados a verificar determinadas prestaciones - tributos y servicio militar. Se caracteriza el Municipio por su autonomía administrativa y sus magistrados.

Roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión graciosa algunas libertades para gobernarse.

Esas concesiones y libertades se fundaron en una razón de estricta conveniencia para el propio Imperio, ya que de otra manera hubieran requerido un ejército militar de ocupación que apoyara a otro ejército civil de funcionarios, de los cuales carecía; el régimen de autonomía que otorgaba le evitaba la necesidad de improvisar.

Es adecuado destacar, que aún las modalidades más extremas de autonomía quedaban sometidas a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de los impuestos.

La organización en Municipios se fue preparando - por el senado, quien a través de embajadas formadas por senadores imponen políticas y soluciones a los pueblos, hablando directamente con la población, marginando a los reyes, pues consideraban a la monarquía como una forma política inferior, transitoria, peligrosa para la libertad y seguridad de los pueblos; así preparaban la futura integración de los pueblos al Imperio Romano, y al mismo tiempo permitían la transformación de los reinos en Municipios.

Según García Oviedo; existía un órgano deliberante y órganos ejecutivos. La Ley *Tulfa Municipalis* (45 a. J.C.). regulaba la organización municipal romana.

La curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual ayuntamiento. Sus miembros, los decuriones, eran designados por el pueblo. La presidían dos duunviros, que eran a su vez, electos por los decuriones.

La curia tenía facultades de todo género, en el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, en la recluta y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política

municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc.; en lo judicial, decidió las apelaciones de las multas impuestas por los duunviros y los ediles, y aún tenían funciones de glosa; también señalar custodias de las capillas, días fastos, etc.

Los órganos ejecutivos eran los duunviros, los ediles, los cuestores, los censores y el defensor civitatis.

Los duunviros presidían la curia, dirigían la administración general, velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal.

Los cuestores eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal.

El Censor era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección de la moral pública.

El defensor civitatis era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del Municipio y de los funcionarios imperiales.¹⁸⁾

18) Ibidem. Pág. 46.

"El Imperio terminó casi totalmente con la intervención popular en los asuntos de la ciudad, o sea en el año 31 antes de J.C. De ahí en adelante el Emperador ordena, - gobierna o des gobierna. Su potestad en todos los órdenes - no tiene límites; la voluntad del príncipe es ley. Quod - principí placuit legis habet vigorem, y en esta forma - acaba el esbozo de democracia de fines de la república." ¹⁹

3.- EL MUNICIPIO ESPAÑOL

Hablar sobre el Municipio en España, o más propiamente, sobre la península Ibérica, es cubrir un gran espacio y un gran período, desde las épocas de la dominación romana hasta el final del Virreinato en la Nueva España. Sin embargo, es notorio que la naturaleza de nuestro trabajo, - sólo nos permite una visión panorámica del Municipio en tal ubicación.

En la península Ibérica los centros de población existían dispersos y aislados; es hasta la dominación romana siguiendo la forma de dominación imperial sobre los pueblos sometidos, que se establece el Municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España tuvieron en dicha época tal organización. Por el contrario, diversos autores nos hablan de que en esta época: -

19) Coutiño Lemus Jorge Amador. Hacia una reforma del Artículo 115 en materia constitucional. Pág. 31.

"había ciudades libres, federadas, estipendiarias o colonias y según Bartolff,"²⁰ inclusive 21 municipios que se gobernaban de acuerdo con las leyes romanas.

Después de la desintegración del Imperio Romano, y según con la invasión de los bárbaros, subsistió la organización municipal hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media.

En este punto surgen dos interpretaciones sobre el Municipio Español.

"Por una parte, Savigny, A. Thierry y Eichorn, sostienen que una institución subsiste cuando, a pesar de adoptar nuevos elementos, y por ende transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos.

Por otra, C. Hegel, Arnaud y Laurent, sostienen que la institución desaparece cuando pierde la forma en el caso del Municipio en España, en parte, inclusive desapareció su organización."²¹

En nuestra opinión, subsiste el Municipio en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos

20) Escude Bartolff, Manuel citado por Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Pág. 47.

21) Azcárate Gumersindo, citado por Robles Martínez Reynaldo. Opus. Cit. Pág. 48.

respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores; y al decir de Ott, ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como éste las leyes romanas.

Posterior a esta época, dominan a España los Arabes, quienes en aras de su Jida o Guerra Santa, se lanzan, a principios del siglo VIII de J.C.; a la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes, aunque no sin una tenaz resistencia de sus moradores.

Ya para el siglo X, se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califato, denominado Caide, palabra que debino posteriormente en alcalde.

La defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del Municipio, que se convierte en factor fundamental para repeler la invasión arábiga; coincidimos con Castelar, cuando dice, que:

"El Municipio edificó la obra de la reconquista, pues Sancho García y Fernán González, no hubieran podido -

atravesar las llanuras de Castilla, si los pueblos no los siguen para recoger entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas pueblas."²²

Alvarez Gendin, por su parte, señala que: "Las poblaciones de la reconquista tuvieron distinto origen; a veces los monarcas procuraban formar nuevos núcleos de población, especialmente en Territorios fronterizos, con el objeto de evitar el empuje árabe, concediéndoles ciertos derechos, por lo que acudían a los mismos, tanto hombres libres, como mercaderes e inclusive criminales."²³

En efecto los reyes de España cedieron grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que, por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados Cartas Puebla, o sea permisos y derechos de población dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no sólo a dicha situación, sino también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en ese caso al documento correspondiente se le llamó fuero municipal; aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad.

22) Castelar E. Citado por Robles Martínez Reynaldo, Opus. - Cit. Pág. 48.

23) Alvarez Gendin, Sabino, citado por Robles Martínez Reynaldo. Opus. Cit. Pág. 49.

Entre estas potestades se encontraba la más importante y celosamente defendida, la de autogobernarse; ya que los nuevos pueblos, fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa, que ejercían a través de la "asamblea de aforados", es decir, de los vecinos que aparecían en la carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.

Esta asamblea constituía el Cabildo abierto, y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de esos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su Municipio, de ahí que cada vecino era también un miliciano, que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar; por ello, como logotipo representativo del Municipio Español aparece, por una parte, la campana en la torre, que era la insignia con que se convocaba a los aforados para liberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su máspreciado derecho, el de autogobernarse; por otra, aparece un jinete cabalgando, mismo que representa la milicia, es decir, la obligación fundamental de defender su territorio municipal militarmente.

Así, esta época se convierte en la de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo, - tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias

facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Más tarde, el aumento de población hizo imposible el Cabildo o Consejo Abierto, naciendo entonces el cerrado y al especializarse las funciones el Ayuntamiento.

Expulsados los árabes de España se invierte la corriente, y es cuando el Municipio tiene que defenderse ya no de los extranjeros, sino de los caudillos que participaron en la reconquista, mismos que habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo entonces necesario delimitar los feudos y los Municipios. Aparecen, así leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.

Ortiz de Zúñiga nos cita como el más importante "el fuero de León, aprobado por Alfonso V."²⁴

Los reyes vieron ahora en el Municipio un aliado para controlar a los señores feudales; y así Fernando III - de Castilla y León, fomenta con dicho fin las milicias comunales.

24) Ortiz de Zúñiga Manuel, citado por Robles Martínez Reynaldo. Opus. Cit. Pág. 50.

Pero una vez controlados los nobles y consolidado el dominio de la corona, los antiguos se convierten en incómodos súbditos, por ello los reyes principian a intervenir cada vez más en la vida interna, limitando los derechos de los Municipios. Poco a poco los funcionarios del rey, asumen gran parte de la jurisdicción de los Municipios; ya Enrique II, en 1536, designa corregidores que ejercían la actividad superior en las ciudades de importancia, tanto en la judicial como en lo administrativo.

Según Alvarez Gendín, el corregidor representa: - "El poder central en funciones administrativas, con autoridad global sobre el consejo en donde residía, pudiendo presidirlo o convocarlo.

Tenia jurisdicción en las causas civiles superiores a 600 maravedíes y en todas las de índole penal. Además conocía en apelación todas las resoluciones que competían a los alcaldes ordinarios."²⁵

Alfonso VI limitó el número de miembros de los consejos municipales, y suprimió el carácter electivo.

25) Alvarez Gendín Sabino, citado por Robles Martínez Reynaldo. Opus. Cit. Pág. 51.

Así paulatinamente, se fue minando el poder municipal y neutralizándose en manos del monarca hasta convertirse en una corporación administrativa.

La historia por la subsistencia del Municipio en España tiene un capítulo bélico definitivo, cuando en 1520 se reúnen en Avila representantes de 15 municipios, quienes se manifestaban resueltamente a favor de los fueros municipales, e incluso declaran la guerra a las comunidades, pero son derrotados por los comuneros en los Campos de Villalar en abril de 1521.

García Oviedo dice:

"Villalar consuma la catástrofe municipal española, en lo sucesivo todos los poderes locales desaparecen, - irguiéndose como única autoridad el Estado, y éste personificado en el príncipe, subsistió el Municipio como una necesidad impuesta por el hecho de una concurrencia familiar, - pero sin los fueros y prestigios de otros siglos."²⁶

Manuel Ortiz de Zúñiga, nos narra que:

"Mientras el centro era casi una débil caña combata por la indomable prepotencia de los magnates del reino

26) García Oviedo Carlos, citado por Robles Martínez Reynal do. Opus. Cit. Pág. 51.

y los pueblos se hallaban abandonados a sus propias fuerzas, se creyó como un medio necesario para la seguridad y bienestar de los mismos, concederles amplias facultades, exclusiva intervención de los intereses de la comunidad, la administración de justicia y aún cierta participación en el orden político del reino; pero cuando por consecuencia de las victorias, de las conquistas, de las alianzas se fueron extendiendo los límites de la monarquía y robusteciéndose el poder del trono, se creyó conveniente dar intervención al gobierno en el regimen de los consejos, disminuir sus atribuciones, ejercer por medio de magistrados de la corona, la presidencia de estos cuerpos, y confiar a estos magistrados la administración de justicia que antes se hallaba exclusivamente encargada a los alcaldes municipales.

También debe observarse, por los hechos que la historia nos ha revelado, que sólo en esos aciagos tiempos de desconcierto, en que el trono se hallaba combatido por los recios embates del señorío feudal, y en que los pueblos, para no ser víctimas de la arbitrariedad y la opresión, tenían que guarnecerse a sus propios fueros y defender sus intereses, sin esperar protección del monarca, es cuando los ayuntamientos han conservado esa disputa prerrogativa de tener presidentes elegidos por el pueblo; pero cuando se fueron acrecentando los dominios de la monarquía, cuando se ro

busteció el centro y los señores tuvieron que doblar la rodilla ante él, cuando este adquirió suficiente firmeza para hacerse respetar y obedecer, lo mismo de los grandes y poderosos, que de los pueblos y sus consejos, entonces todos los ayuntamientos fueron presididos por corregidores."²⁷

27) Ortiz de Zúñiga, Manuel, citado por Robles Martínez Rey, *Manuel de Robles Martínez Rey*. Opus. Cit. Pág. 52.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO MEXICANO

1.- EL CALPULLI AZTECA

El imperio Azteca se inició en el Siglo XV, bajo la forma de una triple alianza que agrupaba a México, Texcoco y Tlacopan.

El Calpulli es el antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con el municipio dentro de la historia de nuestro país; el maestro Ochoa Campos se refiere a éste como: "... el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consaguinidad, cuyo antepasado divino o natural era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un Dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular."²⁸

Coutiño Lemus al respecto apunta: "... Nuestra organización social y política en aquéllos tiempos descansaba en el clan y en la tribu, como señala Gonzalo Aguirre Beltrán: "El llamado -y mal llamado por cierto- Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus cuyos patrones típicamente americanos todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. -

28) Ochoa Campos Moises. La Reforma Municipal. Pág. 21.

México, Texcoco y Tlacopan, no eran ciudades capitales de tres reinos, si no sencillamente el asiento de tres tribus cuyos Tecuhtlis no eran monarcas sino simplemente jefes militares electos por un Consejo de Jefes..." Se puede afirmar desde luego -nos dice Coutiño Lemus- que:

- 1.- El grado superior de organización social, lo constituía la tribu. Llegaron a integrar en efecto, verdaderos estados tribales.
- 2.- Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada uno. El hecho de que se adviertan la existencia de varias confederaciones sobre todo entre los principales núcleos y tanto en la altiplanicie como en un punto remoto que es la península de Yucatán demuestra que el principio federativo estaba muy extendido siendo esto de gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nuestra organización federal es simplemente una "imitación extralógica".
- 3.- Sus jefes eran electos por los consejos de sus representativas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva

entonces limitada a los consejos de jefes pero significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático"²⁹

El origen del Calpulli lo pudimos encontrar en el fenómeno de la repartición de tierras que hicieron los Aztecas cuando llegaron al Valle de México. A cada linaje le correspondía un pedazo de tierra y la forma de propiedad era de tipo comunal, por lo que la tierra no era de los miembros del Calpulli, sino que pertenecía a la comunidad en general.

En el Calpulli la alianza de familias determinó una forma de gobierno: "el consejo", que se constituyó en la expresión del poder social, emanado de la alianza de familias emparentadas. Dicho consejo era integrado por jefes de familias, que naturalmente eran ancianos. Tenían facultades ejecutivas y eran designados por elección.

La Lic. Teresita Rendón nos menciona que el Calpulli tenía los siguientes rasgos característicos:

- "a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos o aliados; cada linaje con tierra de cultivo aparte

²⁹ Coutiño Lemus Jorge. Hacia una reforma del Artículo 115 Constitucional en Materia Municipal. Págs. 16 y 17.

de la de carácter comunal.

- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que como persona jurídica - tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad Administrativa con designatarios propios dedicados principalmente al registro y - distribución de tierras y a la Supervisión de obras comunales.
- f) Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, - adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del - gobierno central y con alguna ingerencia en - él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios."³⁰

30) Rendón Huerta B. Teresita. "Derecho Municipal" Págs. 86 y 87.

El consejo del Calpulli designaba por elección a los siguientes funcionarios:

- "1. El TEACHCAUH o pariente mayor, que era el de más significativo rango, persona prominente y hábil para amparar y defender, su elección era de por vida y a su muerte elegían a otro, el más honrado, sabio, hábil y viejo; el que mejor les parezca para ello. En este funcionario recaía la administración en forma parecida a como la ejercen los alcaldes. Administraba:
 - a) El régimen comunal agrario.
 - b) El trabajo de los miembros del Calpulli
 - c) El producto de sus tierras
 - d) Cuidaba de la conservación del orden
 - e) De que se impartiese la justicia
 - f) Del culto a sus dioses y antepasados, era el procurador y representante del linaje - ante el Gobierno de la tribu.
2. Existía el TECUHTLI, el abuelo, desempeñaba - su cargo por elección; se otorgaba en méritos a hechos de guerra, era el jefe militar del - Calpulli.
3. Los TEQUITLATOS. Encargados de dirigir el trabajo comunal.

4. Los CALPIZQUEZ recaudadores del tributo.
5. Los Tlayacagues Cuadrilleros.
6. Los sacerdotes y médicos hechiceros.
7. Los TLACUILOS o escribanos, llevaban las cuentas de los hechos del Calpulli.
8. Los TOPILES que ejercían oficios de gendarmería.

Era característica de estos funcionarios:

- a) La duración de su cargo, que era vitalicio.
- b) La deposición de su cargo, por el consejo, si daban motivo para ello.
- c) El carácter electivo de sus designaciones.
- d) La restitución electiva que solo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.
- e) La excepción respecto a los topiles -To; maes tro; Pilli hijo- que no eran escogidos entre los jefes de familia".³¹

Coutiño Lemus, nos sigue diciendo, más adelante:

"El panorama que ofrecía Tenochtitlán era:

31.) Coutiño Lemus Op. Cit. Pág. 18.

1. Con numerosos clanes totémicos, formados por grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural, llamados CALPULLALLI, que significa tierra del Calpulli. Fincado en la explotación de la tierra, el Calpulli representa el municipio natural de carácter agrario.
2. Con la reunión de varios de éstos Calpulli menores, en cuatro Calpullis mayores, que Clavijero llama cuarteles y los cronistas denominaban Barrios; que obedecían a su organización tribal y constituían por separado sendos municipios o asociaciones de vecindad.
3. Con un régimen mixto propio de la ciudad capital, asiento de poderes locales y centrales. - En este aspecto, Tenochtitlan era una auténtica metrópoli con importante población flotante".³²

En general este era el estado de organización que existía en el México prehispánico antes de la llegada de los conquistadores.

32) Coutiño Lemus Jorge Amador. Op. Cit. Págs. 18 y 19.

2.- EL MUNICIPIO EN LA CONQUISTA Y EN LA COLONIA

Jorge Amador Coutiño Lemus, al comentar el nacimiento del primer ayuntamiento del continente americano nos dice:

"Los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia; pero siempre en representación del rey de España que, por la bula "Intercaetera" del Papa Alejandro VI y de fecha 3 de mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas. De aquí que, -- cuando el Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, confirió a Don Hernando la dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la Isla Española, invocó como primer poderdante al rey de España.

Ya en su recorrido por la Isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propias, que el 16 de febrero de 1519, Cortés levó anclas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Después de una serie de incidentes en la Costa Sureste, impulsadas seguramente por los "traicioneros vientos" de que hablaría muchos años después el Capitán Barnett, las naves entraron en la Bahía de Veracruz, habilmente conducidas por Antón de Alaminos.

Mientras tanto, el Gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, - con instrucciones de destituir a Cortéz por la fuerza.

Enterado de esto Don Hernándo, preparó su plan, - pensando seguramente que, en la lucha entre dos ambiciosos, debía vencer el más astuto.

Aquel natural de Medellín, refinado a la manera - maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el - primer ayuntamiento en la America Continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, - anulando toda ingerencia del gobernador de cuba.

Fue así, que mando buscar un lugar adecuado para fundar la ciudad, encontrandolo Montejo en un paraje llamado Quiahuiztla. Sin embargo, cuando Cortés dió la orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre un grupo del ejército adicto a Velázquez.

Evitar el fracaso de sus planes, fue lo que movió a anunciar que el día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus simpatizadores ganaron adeptos y a la mañana del nuevo día -viernes santo 22 de abril de 1519- pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas se marcó la plaza pública erigiendose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

A la nueva población se le puso por nombre La Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz y para que nadie osara protestar, se erigieron alcaldes ordinarios a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, Capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Cristóbal de Olid, Alférez a Hulano Corral, tesorero a Gonzálo Mejía, Alguacil real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había conferido Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de Capitán General y Justicia Mayor.

"Es así como los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el primer municipio y Cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal español de la Edad Media en la Villa Rica de la Vera Cruz - el 22 de abril de 1519".³³

Lo anterior reviste una singular importancia pues: "La institución del primer municipio mexicano es para la historia un hecho de singular importancia, puesto que sería el patrón para el nuevo gobierno.

Las instituciones municipales irían naciendo con la fundación de ciudades y constituyéndose en funciones determinadas. A pesar de las irregularidades y diversos ambientes, el municipio, como lo conocemos, lograba su desarrollo en el país".³⁴

33) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 93.

34) De los Angeles de Alva Tiesco Ma. de los Angeles. El Municipio como forma socio-política, su evolución su importancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 24.

Con la caída de Tenochtitlán en 1521: "Cortés - atiende desde el principio a reglamentar la política y administración de los municipios una vez establecido quedó todo a su arbitrio, procediendo según las necesidades del nuevo momento, o deseo de cada autoridad, pero tuvo buen cuidado de someterlas y absorber las atribuciones.

Siguiendo los lineamientos de la península la legislación municipal que estuvo vigente en la Nueva España - lo fue primeramente las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 que tuvieron vigencia hasta la promulgación pro Felipe II - en 1573 de las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias, las cuales prolongaron su vigencia hasta el año de 1776 fecha de las ordenanzas de Intendencias"³⁵

"Como era lógico, durante los años de la Colonia la organización política y social de los Aztecas se vió modificada paulatinamente, desapareciendo poco a poco los Calpullis que fueron designados con el nombre de SUJETOS y ocupando su lugar los llamados CABILDOS INDIGENAS; éstos quedan perfectamente caracterizados de los municipios españoles, quedando situados fuera de los muros, es decir, fuera

35) De la Llave Hill Joaquín. El Municipio en la Historia y en Nuestra Constitución. Pág. 54.

de la traza de la ciudad española. Los indios tenían la costumbre de vivir en sus comunidades, padecían todo tipo de vejaciones por parte de los conquistadores. La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles de tal manera que los jefes de las tribus (Tlatoani) se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando tributo solo que ahora en lugar de entregarlo al imperio Azteca, lo daban a los hispanos.

Mientras tanto, los Calpullis incluidos en cada cabecera continuaron con la obligación de rendir su tributo a los caciques antes Tlatoani. Dichos Calpullis fueron denominados con el nombre de sujetos.

El sistema de cabeceras y sujetos no fue puramente un cambio nominal ya que significó la suplantación del poder indígena por el español. Así en todas las cabeceras debía de implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana".³⁶

Héctor Moisés Viñas, P. sostiene: "existían en la Nueva España dos clases de municipios: los de indígenas y los de españoles.

36) Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Textos Municipales. No. 1.

Refiriéndose a los primeros Toribio Esquivel, nos dice: "al tratar de la organización de las poblaciones de indios debe hacerse una distinción esencial para comprender la vida jurídica de los naturales después de la conquista y hace el siguiente agrupamiento:

- a) Pueblos que ya existían antes de la conquista con instituciones, costumbres y territorio propio; a éstos se les dejaba gobernar por sí mismos siempre que no se encontraran en contra de la religión católica, ni en contra de las leyes de España.
- b) Pueblos que tenían vida civil y costumbres de finidas y compatibles con la nueva cultura, pero que carecían de tierras suficientes para cubrir sus necesidades. Se regían por sus costumbres y se les otorgaban tierras suficientes para sus necesidades debiendo devolverseles las que se les hubiere usurpado.
- c) Pueblos que tenían un territorio, pero no estaban reducidos a la vida civil sedentaria, si no que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A éstos se les conservaba sus tierras y se les organizaba conforme a las reglas de la vida municipal castellana aunque conservando sus costumbres.

- d) Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española, generalmente de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzada como medio de introducir las nuevas instituciones castellanas debiendo extenderse y adoptarse aún en aquéllos pueblos que en un principio se gobernaban por sus antiguas leyes y hubo entre ellas algunas que se aplicaron a todos los pueblos sin distinción, como las escuelas, hospitales, cajas de comunidad, etcétera." 37

En este punto debemos recordar que: "las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias establecían y reglamentaban la forma y comisiones bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación de la nueva ciudad, haciendo especial mención al respeto debido a la propiedad de los indios, la salubridad del lugar y recomendando como cosa muy importante que estuviera cerca de la tierra poblada por indios para predicarles el evangelio".³⁸

"Las ordenanzas establecían: "...si la ciudad era metropolitana, que tenga un juez con título y nombre de ade

37) Moisés Viñas Héctor citando a Toribio y Esquivel. El - Municipio Libre. Breves consideraciones al Artículo 115 Constitucional. Pág. 13.

38) Sergio Francisco de la Garza. "El Municipio". Ed. Jus Pág. 28

lantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y juntamente con el corregidor tenga la administración de la República, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejos, dos escribanos de lonja, dos porteros y si era diocesana o sufragana: ocho regidores y los demás oficiales perpetuos, y si se tratase de villas o lugares tenga alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y un público y un mayordomo.

Los funcionarios esenciales de la administración municipal eran los regidores que en las capitales como México llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas villas - solo llegaron a cuatro. De entre ellos eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios, por lo general dos y el alferez cuya función consistía en llevar la bandera municipal - en los días de fiesta. El alcalde mayor o corregidor era característicamente el funcionario del poder central. El procurador general, conocido después por Síndico era hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, que sabía defender los derechos de la ciudad y - veía por el interés general, pero no podía ser nombrado, - salvo casos especiales, sin previo permiso del rey o de la

audiencia, otro cargo muy importante era el de escribano; - los había de varias clases: de gobernación, de cámara, de - cabildo, de minas, de números, públicos y reales y eclesiás-
ticos con diversas funciones cada uno".³⁹

"A fin de conseguir mayor honestidad en los fun--
cionarios (gobernadores, alcaldes mayores, corregidores), - éstos debían dar fianza y hacer inventarios de sus bienes al consejo de indios para pagar lo que resultara del cargo en el juicio de residencia que se le hacía cuando dejaban el - cargo que se les había encomendado.

Las funciones municipales eran judiciales y admi-
nistrativas, pero fueron reduciéndose progresivamente a con-
secuencia de la centralización cuyos efectos fueron dejándo-
se sentir también en las colonias.

Entre las funciones administrativas se encontra-
ban:

- a) El cuidado de las obras públicas, que se de-
cretaban bajo la superintendencia de los regi-
dores.
- b) El cuidado y vigilancia de los mercados, ven-

³⁹) De la Llave Hill Joaquín. Opus. Cit. Pág. 55.

tas y mesones, siendo especial atribución del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas.

- c) La policía y el orden de mercados y abastos.
- d) El cuidado del disfrute común por los vecinos de diez leguas a la redonda de los pastos y bosques y aún de las tierras de señoríos después de levantadas las cosechas.
- e) La administración de los derechos para la venta de carne y pan.
- f) La formulación de las ordenanzas que habían de ser mandadas al rey para su aprobación, lo cual acontecía en el término de dos años, pero rigiendo mientras tanto.
- g) La disposición de las obras públicas tocaba al presidente de la audiencia."⁴⁰

"La ley 9 del título 28: Apartadamente son del común de cada villa o ciudad las fuentes o plazas de las ferias e mercados e lugares se juntas o consejos los arsenales que son en las riberas de los ríos y los otros ejidos, y las carreteras e do corren do caballos, en los montes o debesas, todos los lugares semejantes de esos que son establecidos otorgados precomunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar.

40) De los Angeles de Alva Tiesco Ma. Opus. Cit. Pág. 28.

Además de los comunes, los ayuntamientos tenían - los propios que eran bienes urbanos o rústicos, administrados directamente por el ayuntamiento o rentado por él al me jo r po sto r, destinándose su producto a los gastos municipales. Además existían los arbitrios que eran contribuciones derramadas o donaciones que hacía el rey, se aplicaban para cubrir el déficit cuando lo producido por los propios o los comunes no alcanzaba.

Completaban el régimen económico y financiero del municipio: "El posito: el objeto de los positos fue prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de abastecerse a sí mismo. Granos que se adqui ri án en la época de la abundancia para venderse después a me jo r pre ci o. Y las alhóndigas: la alhondiga era una bolsa de cereales controlada por los ayuntamientos, por ella pasaban todas las operaciones que hacían de esa especie castigándose con penas más o menos fuertes a los que aludían su inter ve nci ón". ⁴¹

"Dicha protección estaba garantizada en la propia función legislativa de los ayuntamientos, pues estos tenían

41) Julio D. Acosta y Esquivel O. Citado por De la Llave - Hill, Joaquín, Opus. Cit. Pág. 56.

capacidad para darse sus propias ordenanzas que debían ape-
garse a las reales y ser examinadas por la audiencia y apro-
badas por el Consejo de Indias para su cabal cumplimiento.

España procuró por todos los medios la asimila-
ción y protección de los naturales; en la enseñanza quizo -
imbuirles los sentimientos católicos cristianos -base de -
nuestra civilización- a través de las manifestaciones más
comprensibles para el grado de cultura de los nativos; mimi-
ca, representaciones, festividades religiosas, etcétera, en
el trabajo trató de que los naturales adquirieran su hábito
creándoles el interés por sus productos, fomentándoles jun-
to con la idea de ahorro, en veces aún usando la coacción, y
como los indios se dejaban llevar por su natural indolencia,
por las ordenanzas de intendentes, se estableció un subdele-
gado que cuidaba que los indígenas labraran diez brazos de
tierra; en la propiedad impidiendo que los ayuntamientos de
indios enagenaran sus bienes y que usaran del caudal de las
cajas de la comunidad, restringiendo su uso solo al produc-
to de los mismos; en el trazo de raza a raza, prohibiendo a
los españoles mestizos y mulatos residieran en los pueblos
de indios; para evitar que abusaran de los naturales."⁴²

42) De la Llave Hill Joaquín. Opus. Cit. Pág. 56 y 57.

Por lo que se refiere a la elección de los cabildos españoles puede notarse algunas variaciones inicialmente los jefes expedicionarios fueron electos por sus compañeros o bien se autonombraban representantes del ayuntamiento.

Otra forma de designación fue la venta de cargos municipales, que se dió por disposición de Felipe III en fecha 30 de junio de 1620 en la que se ordena: "En todas las ciudades, villas y lugares españolas nose provean a los regidores por elección o por suerte, ni en otra forma -herencia del cargo- y que en todas partes donde se pudiere se traigan en pregon y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de 30 días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciera conveniente, rematándose en su justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficiales vendibles; y los sujetos en quienes se remataron sean de la capacidad y lustre que convenga." 43

Además debe destacarse el hecho de que durante el siglo XVI al XVII se registro un marcado declive del poder municipal, una vez que se implantaron en América los efectos de la derrota comunera en Villalar, en abril de 1521; "El viejo municipio llegó a nosotros moribundo. El municipio -

43) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. - Pax. México. Pág. 380.

colonial español reflejaba los síntomas de agonía del municipio de la península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar."⁴⁴

Por estas razones señala Ruiz Massieu: "Así los tres siglos de colonia se caracterizaron por el combate al municipio y a sus prelarios pero tercios privilegios: el sistema institucional de duplicidades competenciales y laberínticos procedimientos, la proliferación de instancias y la introducción de obscuridades burocráticas, contribuyeron intencionalmente al entorpecimiento de la vida municipal y a la merma de las potestades de los cabildos, la venta o arrendamiento de los cargos consejiles; la designación discrecional de buena parte de los ediles y su carácter hereditario en no pocos casos, acercó gérmenes de descomposición, y la disminución tributaria de las comunes le dió la puntilla a su autonomía y a su capacidad de respuesta administrativa."⁴⁵

44) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal Opus. Cit. - Pág. 134.

45) Ruiz Massieu, José Francisco, El Nuevo Artículo 115 en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa Pág. 245.

3.- LOS CABILDOS PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA

Los cabildos en México en alguna medida adoptaron los usos y costumbres de los cabildos de España, sin que es to significara que los municipios de la colonia no siguie-- ran sus propias prácticas y costumbres, prueba de ello es el hecho de auténticos municipios castizos.

Otro hecho importante que dió un carácter castizo al municipio urbano, fue la decisiva influencia de la pobla-- ción criolla en los ayuntamientos, que con el transcurso - del tiempo se fue apoderando de los puestos municipales y - empezó a promulgarse en contra de la concentración del poder y de la riqueza detentada por los peninsulares. Sobre el - particular, Rolland comenta: "...fue el ayuntamiento en - donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida - pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política." 46

Así los ayuntamientos llegaron a constituir el re ducto del partido criollo. De esa manera al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipa-- les, especialmente el de México, fueron el centro de esa - idea política.

46) Obra citada por Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipi-- pal. Pág. 189.

Las abdicaciones de Carlos VI y su hijo Fernando VII, ante la invasión napoleónica, de hecho y de derecho - significaban la anulación del Gobierno Real Metropolitano. Dos bandos se formaron, uno de ellos, el de los españoles peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios, maniobraron para mantener la dominación.

El de los criollos trato de que la Nueva España asumiese su soberanía a través de sus órganos representativos, fue así como Francisco Primo Verdad, síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía a "La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con alegría."⁴⁷

47) Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. Pág. 210.

Sobre esta situación comenta Ochoa Campos: - - -
"... por primera vez, se escuchaba la reclamación nacional. Y esa voz la levantaba el ayuntamiento, en actitud que por sí una parte fue insólita y valiente, por la otra nada debía extrañar, puesto que a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venía de herencia, desde las épocas de esplendor del sistema municipal castellano."⁴⁸

El reducto del partido español tuvo su asiento en la audiencia, en el arzobispado, en la inquisición y en el comercio que controlaban las peninsulares, los criollos - utilizaron a los ayuntamientos como tribuna y contaron con la benevolencia del Virrey de Iturrigaray, deseoso de prolongar su mandato.

Los peninsulares temían que el Virrey abusara de su poder, por encontrarse éste, dueño de la situación ante la inexistencia de autoridades en España. Los criollos aprovecharon la ocasión para plantear la necesidad de un gobierno provisional y con ello pusieron las bases del ideal de autonomía de la colonia. El ayuntamiento de la ciudad de México adoptó el papel de líder del partido criollo, al que los españoles acusaron de conspirar en favor de la independencia.

48) Ibidem. Pág. 212.

Ante esta situación vendría la represión consumada por los españoles intransigentes capitaneados por Termo, la noche del 15 de septiembre de 1808, en que depusieron a Iturrigaray y encarcelaron a Azcárate hasta diciembre de 1811 y a Verdad y Talamantes que murieron en la prisión. Mas esto, no apagaría la conciencia que había despertado y el ansia de emancipación no cesaría hasta conseguir la independencia.

4.- EL MUNICIPIO A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES

a) DE CADIZ

"Casi al mismo tiempo que Don Miguel Hidalgo marcha hacia Guanajuato, las cortes españolas se reúnen el 24 de septiembre de 1810 en León, que trasladan a Cádiz en febrero del siguiente año y son conocidas con el nombre de esta ciudad. Este Congreso funcionó en una Cámara, con asistencia de 102 diputados tanto de España como de América, estando representados México, Guatemala, Perú, Venezuela, las Antillas y las Filipinas, después de celebrarse una misa, - en la que los diputados prestaron el juramento de sostener la religión católica sin permitir ninguna otra, de mantener la integridad española, conservar todos los dominios de su majestad Fernando VII, se tiene el propósito de guardar las

leyes de España, pero sin perjuicio de alterar, moderar y variar aquellas que exigiere el bien de la nación, se declaró que la soberanía nacional residía en las cortes, pero quitando así de un solo golpe las leyes fundamentales de España, a pretexto de que en su juramento se había reservado el derecho de alterarse o variarlas, debiendo obedecer las leyes o decretos que de ella emanan. Todo el poder se concentró en las cortes que lo ejercían sin trabas, sin límites, sin responsabilidad alguna y este fue el origen de fijarse las ideas en México de que un Congreso constituyente es un poder absoluto, que no tiene límite de voluntad y que puede, por lo tanto, todo lo que quiere."⁴⁹

La Constitución de Cádiz: "...modificó substancialmente el régimen edilicio. En su artículo 309, la constitución expedida por las cortes españolas reunidas en la Isla de León y en Cádiz, disponía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese o en su defecto, por el alcalde.

El número de individuos que componían los ayuntamientos, era en proporción al vecindario. Se renovaban pe--

49) De la Llave Hill Joaquín. Opus. Cit. Pág. 61.

riódicamente y por el sistema electivo, no pudiendo desempeñarlos quienes tuviesen empleos de provisión real.

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.

Las funciones de la diputación a más de políticas eran de naturaleza predominantemente hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el jefe político como - los diputados provinciales, residían en la capital.

Los jefes políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el intendente hacía sus veces. Presidían sin voto, el Ayuntamiento de la capital de su provincia y sus sub-alternos, presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residían. - En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los alcaldes.

Los jefes políticos eran el conducto para las relaciones entre el ayuntamiento y las autoridades superiores. Tenían facultades además, para detener a los que sorprendieran in fraganti delito. Calificaba las elecciones de los -

ayuntamientos, entendían de bagajes y vestimentos suficientes para sus provincias, de estadística en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

En materia de justicia, según el Reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial con exclusión absoluta de lo gubernativo.

En lo que toca a la Constitución Gaditana, a pesar de su efímera vigencia en las dos ocasiones en que se aplicó, (del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814 y posteriormente, en 1820), fue en sus consecuencias originales, un poderoso impulso renovador.

Tres meses tan solo permaneció en vigor en México; pero le bastaron para hacer resurgir la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo."⁵⁰

A comentar esta Constitución, el Lic. Reynaldo Robles Martínez, señaló: "Entre los puntos negativos, cuando

50) Coutiño Lemus Jorge Amador. Hacia una Reforma del Artículo 115 Constitucional en Materia Municipal. Págs. 59 y 60.

menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de los jefes políticos, la - cual centralizó la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía." 51

b) CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El decreto para la libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814, en ese lugar, plasma: "los fundamentales principios de la Ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812, diverge radicalmente de esta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo." 52

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial, no hace referencia al municipio. Sin embargo, del capítulo XVII se desprende que éste no sufriría modificación alguna; en relación a esto el maestro Ochoa Campos dice: "Dicha Constitución conservó el Estado de cosas

51) Robles Martínez Reynaldo "El Municipio". Pág. 89.

52) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 1973 Pág. 83.

imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal." 53

"Tampoco en los sentimientos de la nación o veintitres puntos, dados por Morelos para la Constitución, hay referencias en forma directa al Municipio, ni en el Plan de Iguala ni en los tratados de Córdoba se menciona el problema municipal." 54

c) CONSTITUCION DE 1824

Antes de analizar esta constitución, debemos mencionar que el: "REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.... Establece las elecciones de ayuntamientos (Art. 24), señalando que en "cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador" (Art. 44). Los jefes políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (Art. 54).

Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos 1 ó 2 alcaldes, 1 ó 2 regidores, 1 ó 2 síndicos elegidos por su vecindario. (Art. 92)." 55

53) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Pág. 229.

54) Robles Martínez Reynaldo "El Municipio". Pág. 90.

55) Ibidem. Pág. 91.

"A fines de 1822 se publica un plan en el que se desconoce a Iturbide y se proclama la República. Pronto los republicanos se dividirían en federalistas y centralistas.

En este contexto que empiezan a manifestarse y a adquirir vigor la corriente federalista, cuyo grupo estaba integrado por la naciente burguesía: intelectuales funcionarios públicos y terratenientes liberales, que luchaban por la autonomía de los estados y la restricción del poder de los militares. Querían construir una república al estilo de la norteamericana.

Los Centralistas, por su parte, pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios, del alto clero y de los militares, implantando una república del tipo de la francesa, en la que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un solo Centro de poder." ⁵⁶

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

56) Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Textos Municipales No. 1 Pág. 29.

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, encontramos un estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato, no varios estados con vida independiente. Nos dice el maestro Tena Ramírez: "Los diputados al primer constituyente reunido en 1822, no representaban a entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo estado unitario y después enviaron a sus representantes al congreso."

El segundo congreso constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el acta constituyente, cuyo artículo 4 estableció la forma federal y el 7 enumeró los estados de la federación.

Fue el acta constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas. Con anterioridad no existían de derecho. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias -principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas-

procedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste "reasume su soberanía".

En lugar de que los estados hubieran dado el Acta, el acta engendró a los estados.

Una vez adoptado el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía.

Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los estados.

De estas notas pudimos derivar que el municipio, natural y jurídicamente es anterior al estado (entidad federativa) y que no es correcto hablar de una "descentraliza--ción por región", ni dada por el Estado Federación, ni me--nos aún, por la entidad federativa, como algunos tratadis--tas lo han venido sosteniendo.

Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente "sin oponerse a esta constitución ni al Acta Constitutiva."

Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida." 57

d) CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

"En 1835 se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera constituyente. Se nombró una comisión, la cual presentó el 23 de octubre de 1835, las bases para la nueva Constitución concluyendo así el sistema federalista.

En estas bases constitucionales de la República Mexicana se señala que para el gobierno de los departamentos

57) Rendón Huerta B. Teresita. Derecho Municipal. Pág.108.

habrá gobernadores y juntas departamentales (Art. 9); éstas tendrían atribuciones: "Económicas, municipales, electorales y legislativas, que explicará la ley particular de su organización. (Art. 10)." 58

"En 1836 se promulgaron las siete leyes Constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que era representante de los intereses de una minoría, mediante estas leyes se dividió al Territorio de la República en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y éstos a la vez en partidos.

Al mando de los departamentos estaban los gobernadores, que eran nombrados por el supremo poder ejecutivo y, por tanto, estaban sujetos así absolutamente al gobierno del centro.

No tenían facultad para crear una hacienda propia; el presupuesto de gastos ordinarios les era fijado por el congreso general.

Paradójicamente, la constitución centralista fue la primera que reglamentó la vida municipal; dispuso que -
58) Robles Martínez Reynaldo. Opus. Cit. Pág. 93.

las autoridades del municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal, otorgada por la constitución, era muy relativa - pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y sub-prefectos.

El estricto control que ejercía el gobierno central sobre las provincias del territorio mexicano, dió origen a un fuerte antagonismo entre los intereses locales y los intereses generales. Se hicieron oír muchas voces en el interior de la república que pedían el restablecimiento del sistema federal." ⁵⁹

e) BASES ORGANICAS DE 1843.

De la constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios documentos constitucionales, que aun cuando no fueron constituciones en realidad, conviene analizar." ⁶⁰

"Proyecto de constitución del 26 de agosto de 1842
Establece la libertad e independendencia para la administración interna de los Estados en todo aquello que no los obli

59) Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Pág. 32.

60) Rendón Huerta Barrera Teresita. Opus. Cit. Pág. 110.

gase la constitución. (Art. 24).

Proyecto de Constitución de 3 de noviembre de 1842.
En su artículo 100 establece que es obligación de cada departamento organizar su administración interna sin contravenir lo dispuesto en la constitución.

Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.

Esta ley respecto a los Municipios, refiere en su Artículo 134, "De las facultades de las asambleas departamentales" en su fracción X, "hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural", en su fracción XIII señala: "Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."

Acta constitutiva y de reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

En esta acta se restituye la vigencia del acta -- constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, y entre sus disposiciones destaca la de facultar a las asambleas de de partamentales para aprobar los planes de arbitrios y los - presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

El 15 de mayo de 1856 se fijaron las bases del go bierno mientras se aprobaba una nueva constitución. El documento se denominó: "Estatuto Orgánico Provisional de la república Mexicana".

Este estatuto dispuso que los gobernadores de los Estados y los jefes políticos, serían nombrados por el presidente de la República.

Los gobernadores, de acuerdo con el artículo 117, tendrían las siguientes facultades:

"Hacer la división política del Territorio del Es tado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas. (Frac. XIII)."

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

"Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades. (Frac. - XVI)."

"Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medios convenientes, y dando cuenta de ellas al supremo - gobierno. (Frac. XXV)."

En 1856 se elabora un Proyecto de Constitución Política en el que se establece que los "Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular. (Art. 110)."⁶¹

EL MUNICIPIO EN LA REFORMA

"Los ataques de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió de nueva cuenta el fortalecimiento del partido liberal y su reaparición en la escena histórica como la fuerza más activa y revolucionaria de aquella época. Al interior del partido, se desenvolvían dos bloques: el ala izquierda, que se conocía con el nombre de "los puros", y "los moderados" eran - el ala derecha.

61) Robles Martínez Reynaldo. Opus.Cit. Págs. 95, 96 y 97.

Entre los dirigentes de los puros se encontraban Benito Juárez, Juan Alvarez, Gómez Farías, Melchor Ocampo y Santos Degollado. Las filas de este bloque estaban formadas por artesanos urbanos, pequeños comerciantes, rancheros e intelectuales de avanzada que contaban con el apoyo de algunos campesinos indígenas y de las capas humildes de la ciudad, se proponían "minar el poderío de la Iglesia Católica, confiscar al clero sus fabulosas riquezas y ponerlas en circulación en bien del desarrollo de la economía nacional; convertir a México en una república democrático-burguesa; sustituir al ejército por una guardia nacional y poner fin al peonaje.

El grupo de los moderados, que se pronunciaba en contra del clero, pero sin aceptar los métodos revolucionarios de los puros, estaba integrado por oficiales, funcionarios públicos, una parte de la gran burguesía y terratenientes, cuyos líderes eran los generales Herrera, Arista, Manuel Doblado y Comonfort.

El partido conservador era el más fuerte oponente de los liberales, representaba los intereses del clero, de los españoles ricos residentes en México, de los grandes terratenientes y de la oficialidad; su líder más destacado era Lucas Alamán. La fuerza del partido radicaba principal-

mente en el poder económico de los latifundistas y de la Iglesia y en la influencia que ésta ejercía sobre la población.

En 1854 los liberales, mediante la publicación -- del Plan de Ayutla, inician un movimiento armado para derrocar a Santa Anna. En 1855 logran su objetivo.

Con el fin de poner en circulación los bienes de la Iglesia hasta entonces inactivos, se aprueba en junio de 1856 la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, a través de la cual todas las fincas rústicas y urbanas del clero y de corporaciones civiles debían ser vendidas a particulares. "Con ello, el gobierno obtendría nuevos ingresos monetarios, ya que la compra de bienes raíces estaba gravada con un elevado impuesto.

Ante la imposibilidad de pagar los precios de las propiedades clericales y los impuestos que sobre ellas pesaban, y ante la amenaza de ser excomulgados, éstas no pudieron ser adquiridas por campesinos ni rancheros. Pasaron a manos de los terratenientes laicos y de los altos funcionarios liberales. Es decir, la ley Lerdo más que redistribuir la propiedad rural sirvió para concentrarla aún más en manos de una minoría.

Además, las leyes de desamortización "Afectaron profundamente a los municipios, obligandolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al Servicio Público, lo cual los privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún de la parte de los palacios municipales o casas de Cabildo que tenían arrendadas y aún vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y adjudicaciones.

Los liberales instalaron el Congreso que aprobó la nueva constitución del 5 de febrero de 1857, la cual se mantuvo vigente hasta el momento en que fue promulgada la Constitución de 1917.

El diputado José María Castillo Velasco presentó al Congreso la propuesta de llevar a nivel constitucional el principio de que los municipios se gobiernen autónomamente, pero su proyecto fue rechazado y la Constitución de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal. En efecto, la doble circunstancia de encontrarse carente de recursos y de estar sujetos a las leyes dictadas por las legislaturas locales, puso al municipio en manos de los gobernadores. Los jefes políticos, que eran nombrados por los gobernadores, ejercieron un estricto dominio sobre los ayuntamientos y absorbieron sus atribuciones como organizadores de la vida vecinal.

El grupo de los conservadores mostró inmediatamente su oposición a la nueva constitución e inició un movimiento armado en diciembre de 1857, hecho que marca el inicio de la guerra civil que se prolongó hasta finales de 1860. En enero de 1858, apoyados por un grupo de moderados, los conservadores lograron apoderarse de la ciudad de México. Benito Juárez, por su parte, formó un gobierno paralelo que se instaló en el puerto de Veracruz.

En julio de 1859, en pleno fragor de la lucha, el gobierno de Juárez instalado en Veracruz expidió las primeras leyes de reforma. Su objetivo principal era privar a la Iglesia Católica de los recursos materiales que emplea para atizar y apoyar la guerra civil. A diferencia de la Ley Lerdo, las leyes de 1859 prevenían no la desamortización, sino la nacionalización sin indemnización alguna.

Ante la necesidad de obtener fondos para costear el mantenimiento del ejército, el gobierno vendió las propiedades de la Iglesia a precios sumamente bajos; este hecho propició que la mayoría de las propiedades del clero fueran adquiridas por especuladores, funcionarios públicos y capitalistas nacionales y extranjeros. Es decir, las Leyes de Reforma dieron lugar a la aparición de un gran número de terratenientes nuevos.

Así, la situación militar y financiera de los conservadores se hizo cada vez más difícil y los liberales resultaron ser los vencedores de esta guerra civil. Pero la guerra dejó a la república sin dinero; no había fondos para pagar los intereses de las deudas contraídas por los gobiernos anteriores. Por esta razón, el 17 de julio de 1861 el congreso dispuso una moratoria de dos años en el pago de los réditos de los empréstitos extranjeros a largo plazo. Esta medida sirvió de pretexto para la intervención que llevaron a cabo en México los tres países europeos acreedores: Inglterra, Francia y España.

Fueron varios años de lucha contra los invasores, al término del conflicto, Juárez proclama el triunfo completo de la República.

Ante tal estado de cosas, la institución municipal mexicana quedó subsumida frente a los conflictos políticos que desembocarían más tarde en un nuevo modelo de organización del país." 62

62) Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio en México. Textos Municipales No. 1 Págs. - 33 a 37.

CAPITULO III
EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION
Y EN EL CONSTITUYENTE

1.- REGIMEN MUNICIPAL EN EL PORFIRIATO

El inicio de la dictadura porfirista, marca en la agricultura el auge de los latifundistas de las haciendas - en las que las relaciones de trabajo siguieron siendo de seguidumbre, lo que permitió el rápido enriquecimiento de los propietarios de esas tierras. La industria manufacturera - recibió un flujo importante de capitales extranjeros, provenientes de Francia, Inglaterra y España.

La construcción de los ferrocarriles fué quizá el factor más importante del desarrollo económico durante el - porfiriato. En lo que respecta a la organización político-administrativa del régimen de Porfirio Díaz éste se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador. "Los municipios que rápidamente normaron sus funciones, constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura."⁶³

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz los
63) Bassals Batalla Angel, citado en Textos Municipales -
Número uno. Pág. 39.

ayuntamientos fueron agrupados, en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

Como podemos ver, las autoridades superiores y el gobernador intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales, creándose la institución de las jefaturas políticas cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía.

Esto se reflejó más contundentemente en la Ley - que promulgó el general Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales los siguientes:

"Artículo 60.- Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61.- Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinadas al gobernador del Estado."⁶⁴

64) Centro Nal. Estudios Municipales. El Municipio Mexicano
Pág. 114.

Siendo de esta manera los prefectos, representantes del centralismo político y no fueron más que agentes del Gobierno Central y presidentes natos de los Ayuntamientos. Durante el porfiriato, el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. - "En los primeros años del gobierno de Porfirio Díaz, los Municipios fueron gobernados por regidores, quienes eran "elegidos", por el voto del pueblo. Sin embargo, los candidatos fueron designados previamente por los gobernadores de los Estados y, por supuesto, los programas de trabajo de aquellos debían apegarse al gobierno de Díaz."⁶⁵

"Las jefaturas políticas tuvieron en la extensión del país características generales:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando por los Ayuntamientos de su circunscripción.

65) Textos Municipales No. 1. Op. Cit. Pág. 41.

Los vicios de esta institución fueron comunes: su primir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal."⁶⁶

La división política se caracterizó por un centralismo absoluto que tenía la base de su división en funcionarios e instituciones tales como: jefes políticos, prefectos, populares y visitadores.

"El odio que despertaron tales funcionarios fue - uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución."⁶⁷

El principio de la Revolución habría de ser la lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz, por el reparto de las tierras y por la libertad económica y política del Municipio.

66) Ochoa Campos Moisés, Op. Cit. Pág. 274.
67) El Municipio Mexicano. Op. Cit. Pág. 114.

Las jefaturas políticas representaban a las municipalidades, a la odiosa dictadura. Es sin duda en el Plan de San Luis Potosí, donde se iniciara el movimiento revolucionario.

Madero se nombró como jefe de la revolución. En su plan expresaba que tan pronto como la ciudad o pueblo recobrase su libertad, la autoridad legítima provisional recaería en el principal jefe de las armas, facultado para delegar sus funciones en algún otro ciudadano quien sería confirmado o removido en su cargo por el Gobernador provisional.

"El Plan de Ayala, redactado por Emiliano Zapata, proclamó el derecho a la tierra y a la libertad. En su Artículo 6 decía: 'Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la justicia venal, entraron en posesión de esos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en las manos, la mencionada posesión y los usurpadores que consideren con derecho a ellos los deducirán ante los tribunales especial

les que se establezcan al triunfo de la Revolución."68

El Artículo 7, a su vez decía: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más que dueños del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas, en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradio o labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos."69

En octubre de 1911 es proclamado Francisco I. Madero como Presidente de la República.

Victoriano Huerta pone fin al gobierno de Francisco I. Madero, al traicionarlo durante la decena trágica. La muerte de Francisco I. Madero y de Pino Suárez, permite que Huerta ocupe la presidencia de la República.

68) Ma. de los Angeles del Alva.- El Municipio como forma socio-política, su evolución e importancia en la Constitución Federal. Pág. 42-43.

69) Ibidem.

Este nuevo acontecimiento origina que numerosos grupos se declaren contra el Huertismo y es Venustiano Carranza quien con su Plan de Guadalupe hace un llamado a las armas bajo su jefatura y con miras de restablecer la Constitución y de derrocar al usurpador Victoriano Huerta, desconociendo el gobierno de este. Carranza sería el encargado del Ejecutivo y convocaría a elecciones después de haber llegado triunfante a la Ciudad de México.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publica en Veracruz un decreto a través del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución de 1917, el texto del decreto es el siguiente:

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

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política en el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elec

ción popular directa y sin que haya autoridades -
intermedias entre éstas y el Gobierno del Estado.⁷⁰

Respecto al Municipio, el mismo Carranza afirmó -
lo siguiente:

"... el municipio independiente, que es sin dispu
ta una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad
política a la vida municipal sino que también le dará inde-
pendencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos
propios para la atención de sus necesidades substituyendo -
así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostra
do los gobernadores."⁷¹

La lucha armada se prolonga hasta el año de 1916
en que finalmente triunfa Venustiano Carranza, quien ya en
el poder, convoca ese mismo año al Congreso Constituyente -
de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate so-
bre el Municipio.

70) El Municipio Mexicano. Op. cit. Pág. 118.

71) Ibidem.

2.- GENESIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Para desarrollar este apartado, nos basaremos primordialmente en los debates sucitados en el Congreso Constituyente.

Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretizó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el Municipio Mexicano.

El proyecto de constitución presentado por Carranza al constituyente de Querétaro, no contenía las fracciones, I, II y III, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857. El proyecto establecía:

"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 el Municipio Libre, administrando cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad

des intermedias entre este y el gobierno del Estado."⁷²

La comisión adicionó este artículo.- Según refiere el Diario de Debates el proyecto que se leyó fue el siguiente:

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

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislación local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte

72) Reynaldo Robles Martínez. El Municipio. Pág. 103.

que corresponda al estado y para vigilar la - contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente."⁷³

Como se puede apreciar, la parte final del proyecto propuesto por Venustiano Carranza fue convertida en la - fracción I. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobados de inmediato, no así la fracción II que mo tivó uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente.

Esta fracción en donde se le daba intervención a - inspectores dentro de la vida municipal, suscitó una clara oposición, pues era inadecuada dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que - 73) Ibidem. Pág. 104.

correspondían a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de Estados a la recaudación de los impuestos por parte del Municipio.

Entre las opiniones más importantes dentro de la discusión de esta fracción se encuentra la del Constituyente Heriberto Jara que acertadamente manifestó: "... no se concibe la libertad política cuando la libertad económica - no está asegurada, tanto individual como colectivamente, - tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora - los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, - porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida - por sus tres poderes..."⁷⁴

El diputado Rafael Martínez habló en el mismo sentido: "... Quiero la libertad del Municipio, es decir que

74) Las citas de los constituyentes fueron tomadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales.- Historia del Municipio en México del Diario de los Debates del Congreso Constituyente.

se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento. El hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del Estado, faculta a éste para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y eso no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. La base de la libertad económica y la libertad política, está en los términos del dictámen, subordinada a la acción de los Estados y por eso me opongo a la fracción II, - del Artículo 115..."⁷⁵

El propio Martínez Escobar se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias que se suscitaban entre los municipios y el Estado, a raíz de su relación hacendaria, pues esa intromisión del tribunal supremo se consideraba un ataque directo a la soberanía de los Estados; este constituyente optaba porque el Estado recolectara sus propios impuestos, y estaba en desacuerdo con la idea de que fuera la legislatura de los Estados la que fijara la proporción de las contribuciones que formarían la hacienda municipal.

Después de la discusión por varios de los constituyentes se llegó a un acuerdo: El principio de autonomía - 75) Ibidem.

económica para el municipio; sin embargo, no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar esa libertad económica.

"La cuestión hacendaria buscaba tener una protección legal que garantizara su ejercicio, en tal virtud los constituyentes discutieron la forma de dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara esa autonomía sin afectar la libertad de los municipios. Fue valiosa la intervención al respecto del Diputado Fernando Lizardi que señalaba que la Constitución debería establecer un libre sistema hacendario que permitiera a la legislación de cada Estado establecer normas particulares que reglamentaran precisamente la política hacendaria de los municipios, dando facultad a las legislaturas locales para que determinaran cuáles deberían ser impuestos meramente municipales y cuáles los estatales, tomando en consideración que las fuentes de riqueza varían según las condiciones naturales de cada entidad federativa."⁷⁶

El proyecto del texto a la fracción II del Artículo 115 era defendido arduamente por algunos constituyentes, sin embargo no se lograban unificar los criterios de quienes integraban la comisión. Los dos elementos que no encon-

76) Centro Nal. Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Pág. 120.

traban respuesta eran: el establecimiento de una tesorería municipal y de una oficina rentista del Estado; y la autoridad que debería resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el municipio y el Estado.

En consecuencia y a través de una segunda comisión de constitución, se presentó un nuevo proyecto en el que se señalaba que el municipio administraría libremente su hacienda esto es, la recaudación de los impuestos estatales sería realizado, sin intromisión municipal.

Finalmente surge la intervención del diputado Ugarte, quien era secretario de Carranza, proponiendo la fórmula que resolvía el problema de la discusión suscitada entre los constituyentes, pero no resolvió el problema de la libertad económica municipal y decía: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades."⁷⁷

Esta fracción fue aprobada en medio de un ambiente de consenso que prevalecía entre los diputados Constituyentes siendo esta circunstancia, la que desgraciadamente -
77) Reynaldo Robles Martínez. El Municipio Mexicano. Pág. 112.

motivara su promulgación. Siendo el texto aprobado el siguiente:

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

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública, en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente. Los go-

bernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durrar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."⁷⁸

78) El Municipio Mexicano. Op. Cit. Pág. 122.

3.- REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Para la realización de este apartado, solo enunciaremos las diversas reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional y nos detendremos un poco en la reforma de 1983, que es en donde se otorga la facultad a las legislaturas de los Estados de suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

La primera reforma aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados debería ser proporcional al de habitantes de cada uno, adicionándose el antepenúltimo párrafo del artículo en los siguientes términos: "Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra."⁷⁹

La segunda reforma se trató de la adición al Artículo 115 publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933 y consistió en el agregado del párrafo segundo de la -

79) Quintana Roldán Fco. "Comentarios al Artículo 115 Constitucional citado por Reynaldo Robles. Op. Cit. Pág.113

3.- REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Para la realización de este apartado, solo enunciaremos las diversas reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional y nos detendremos un poco en la reforma de 1983, que es en donde se otorga la facultad a las legislaturas de los Estados de suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

La primera reforma aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados debería ser proporcional al de habitantes de cada uno, adicionándose el antepenúltimo párrafo del artículo en los siguientes términos: "Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra."⁷⁹

La segunda reforma se trató de la adición al Artículo 115 publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933 y consistió en el agregado del párrafo segundo de la -

79) Quintana Roldán Fco. "Comentarios al Artículo 115 Constitucional citado por Reynaldo Robles. Op. Cit. Pág.113

fracción I que dice: "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 sean - la denominación que se les dé, 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 suplente sí - podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos de que hayan estado en ejercicio".⁸⁰ Como es de verse, esta adición incorpora el principio de la no reelección.

La tercera reforma se efectúa el 8 de enero de - 1943 y en esta se amplía el termino de 4 a 6 años que deben durar en su cargo los gobernadores.

La cuarta reforma publicada el 12 de febrero de - 1947 y a través de ella, se otorgó el reconocimiento del de recho de la mujer al voto dentro de una concepción general, y la cual decía así: "En las elecciones municipales parti
80) Ma. de los Angeles de Alva: El Municipio como forma socio-política. Pág. 59.

ciparán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."⁸¹

La Quinta Reforma publicada el 17 de octubre de 1953 se suprime el párrafo anteriormente transcrito en razón de que en esta misma fecha, se reformó el Artículo 34 Constitucional para otorgarle la plena ciudadanía a las mujeres, durante el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortínez.

La Sexta Reforma, publicada el 6 de febrero de 1976 quedó como sigue:

"Artículo 115.-

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entida--

81) Reynaldo Robles. Op. Cit. Pág. 115.

des formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia."⁸²

La Séptima Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó el Artículo 115 aumentando un párrafo en la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías.

A continuación transcribimos el párrafo respectivo:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional

82) Ibidem.

en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300,000 habitantes."⁸³

Octava Reforma: Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructuró totalmente el Artículo 115 Constitucional, convirtiendo sus cinco fracciones en diez, 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:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por elección indirecta o por nombra--

83) Ibidem. Pág. 116.

miento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes 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 éstas han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley

no procediere que entren en funciones los su
plentes ni que se celebren nuevas elecciones,
las legislaturas designaran de entre los veci
nos a los Consejos Municipales que concluirán
los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempe--
ñar su cargo, será substituído por su suplen--
te, o se procederá según lo disponga la ley.

- II.- Los Municipios estarán investidos de persona--
lidad jurídica y manejarán su patrimonio con--
forme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para ex
pedir, de acuerdo con las bases normativas que
deberán establecer las legislaturas de los Es
tados, los bandos de policía y buen gobierno y
los reglamentos, circulares y disposiciones -
administrativas de observancia general dentro
de sus respectivas jurisdicciones.

- III.- Los Municipios, con el concurso de los Esta--
dos cuando así fuere necesario y lo determi--
nen las leyes, tendrán a su cargo los siguien
tes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolda---

ción, 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 este 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 determinan por las legislaturas de los Estados.
- C) Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de

los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- A) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.
- B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores - al día de la elección.

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

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

- IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.
- X.- La federación y los Estados, éstos en los términos de ley, podrán convenir la asunción por

parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."⁸⁴

De esta manera cobro vida un nuevo ámbito de la vida municipal que se caracterizó por los aspectos siguientes:

- "1. Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio y queda establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.
2. Se fortalece el poder municipal al restituir a los Ayuntamientos el Conjunto de los asuntos comunitarios y al propio tiempo se fortalece la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.
3. Se establece un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos y legitima

84) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Págs. 171 a 179.

la facultad de los municipios de convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo económico y social.

4. Se conserva el concepto originario del Artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda por los municipios y se delimitan sus fuentes tributarias reservándosele los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.
5. Se dotó al municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su plan de Desarrollo Urbano Municipal.
6. Se define y establece con claridad los Servicios mínimos que le corresponde proporcionar al municipio.
7. Se establecen criterios uniformes y los procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías para dar mayor seguridad jurídica a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o revocación de sus miembros.
8. Se amplian los causes participativos de los partidos políticos en beneficio de los ciuda-

danos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos.

9. Se amplian explícitamente a todos los trabajadores municipales del país, las garantías que el Artículo 123 Constitucional les confiere.
10. Se establece un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permite: conservar el patrimonio institucional de los municipios, graduar y diferenciar las reformas en cada estado de acuerdo a las características de heterogeneidad existentes entre los municipios."⁸⁵

Novena Reforma: Esta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987, quedando la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional de la siguiente forma:

"Artículo 115...

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

85) Centro Nacional de Estudios Municipales. Opus. Cit. -- Págs. 21 y 22.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Así mismo, en esta reforma se derogarán las - fracciones IX y X del citado Artículo."⁸⁶

De ahí se desprende que el momento histórico en - que se otorga a las legislaturas de los Estados la facultad de declarar desaparecidos o suspendidos Ayuntamientos o sus pender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, fue - con la reforma Constitucional al Artículo 115 de fecha 3 de febrero de 1983. Nos toca ahora, en el siguiente capítulo - desarrollar y conocer esta facultad.

86) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Pág. 86.

CAPITULO IV
EL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSION Y DESAPARICION
DE AYUNTAMIENTOS; LA SUSPENSION O REVOCACION
DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS.

1.- BREVE REFERENCIA A LOS ANTECEDENTES.

Antes de entrar de lleno al estudio del tema que ahora nos toca resolver; creemos que debemos conocer algunos aspectos anteriores a la reforma y que sustentarán su promulgación. En la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, y en cuanto al problema suscitado por la desaparición de ayuntamientos, el entonces titular del ejecutivo federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, expresaría: "En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consiguiendo bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las consti

tuciones de los estados y al mismo tiempo preservar a las - instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responde a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios sin alterar por otra parte la esencia de nuestro federalismo".⁸⁷

En la comparecencia ante el Senado de la República, Manuel Bartlett, entonces Secretario de Gobernación, explicaría la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, al referirse a la adición de la fracción I, Comentaría: "Debe quedar claro que estos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo el sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus

87) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio - Mexicano. Pág. 133.

miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia".⁸⁸

Estas aseveraciones encontraron sustento en las prácticas que existían, anteriores a la reforma de 1983, consignadas en las constituciones locales, las cuales otorgaban facultades a las legislaturas locales o a los gobernadores para amonestar, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a este en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas. A manera de ejemplos podemos citar: La Constitución local del Estado de Morelos establecía: "El Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden jurídico administrativo general, para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, acuerdos y reglamentos que se relacionen con el orden general".⁸⁹

La Constitución del Estado de San Luis Potosí decía: "El Ejecutivo del Estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos positivos debidamente comprobados ponga en estado de rebelión contra el -

⁸⁸) Ibidem. Pág. 141.

⁸⁹) Gomas Torruco, José. Federalismo y Municipalismo, en - Nuevo Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa Pág.196

gobierno las instituciones estatales o cuando por actos positivos se compruebe que dentro del propio ayuntamiento - existen circunstancias que lo imposibiliten para el desarrollo normal de sus funciones".⁹⁰

La Constitución de Yucatán establecía: "Artículo 30 Fracción XLI: Son atribuciones del Congreso:"

XLI.- Revocar el mandato conferido al gobernador del Estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los diputados y presidentes y a los Concejales de los ayuntamientos. Esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos excepto cuando se trate del Gobernador y de los diputados, en todo caso..."⁹¹

Así, el Presidente de la Madrid, en la citada exposición de motivos destacaría como principal innovación de esta fracción: "... la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, - ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras pala

90) Ibidem. Pág. 196

91) Serie de Leyes del Estado de Yucatán. Colección de Legislaciones Mexicanas. Ed. Cajica, S.A.

bras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso, de los principios de seguridad y legalidad".⁹²

Otro de los objetivos de esta adición será: "El inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión".⁹³

Con estas razones el Lic. De la Madrid presentaría al H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto que Reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional y propondría, entre otros aspectos, la adición a la Fracción I de los párrafos tercero y cuarto en los siguientes términos:

"... Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspen

92) Centro Nacional de Estados Municipales. Opus. Cit. Pág. 133.

93) Ibidem. Pág. 133.

der o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".⁹⁴

De lo anterior podemos observar:

- Solo los Congresos Locales -no los gobernadores- podrán suspender ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar el mandato a éstos:

94) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Ediciones Delma. Pág. 84.

- La desaparición de ayuntamientos, como órganos colegiados sólo tendrán efectos declarativos y no constitutivos;
- Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las legislaturas tendrán que votarlas por mayoría de las dos terceras partes;

Esta mayoría calificada, puede permitir que los diputados de oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el ejecutivo y por una equivocada concepción de la disciplina de partido y,

- El procedimiento congressional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento garantía de audiencia y seguridad jurídica.
- Se señala el procedimiento para sustituir ayuntamientos.
 - a) Entran en funciones los suplentes.
 - b) Se convoca a nuevas elecciones.
 - c) Se designará un consejo municipal de entre los vecinos.
Ello según se establezca en las leyes locales.

Por otra parte vale la pena aclarar a quienes se puede aplicar la hipótesis de: "suspensión o revocación del mandato en lo particular", y para ello nos apoyaremos en el hecho de que el Derecho Constitucional ha postulado como - funcionarios esenciales en la conformación de un ayuntamiento a el presidente municipal, regidores y síndico, y esto se reafirma pues estos funcionarios son electos popularmente por ello se menciona en la fracción I del Artículo 115 - Constitucional: "Cada municipio será administrado por un - ayuntamiento de elección popular directa o no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".⁹⁵

De tal manera que la hipótesis de "suspender o revocar el mandato" no podrá aplicarseles sino a los funcionarios electos popularmente y que sean parte esencial del -- ayuntamiento. (Presidente Municipal, regidores y síndico).

2.- HIPOTESIS CONTENIDAS EN LA CONSTITUCION FEDERAL (ARTICULO - 115 CONSTITUCIONAL FRACCION I)

a) Desaparición de Ayuntamiento.

La palabra "desaparecer", implica algo que va a dejar de tener existencia en el mundo jurídico o fáctica Ahora bien, hay que entender que el acto por el que el Congreso

95) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Ediciones Delma. Págs. 83 y 84.

Local declara desaparecido un ayuntamiento reviste el carácter de una resolución meramente declarativa; esto es, se concreta a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho, pero no va a crear nuevas situaciones jurídicas, sino solo a reconocerlas.

Eduardo Pallares dice que las sentencias puramente declarativas son "aquellas cuya decisión consiste en una mera declaración o accertamiento del derecho o determinadas condiciones de hecho".⁹⁶

Así pues, al dirigirnos al estudio de las causas por las cuales se puede declarar desaparecido un ayuntamiento, estas deben ser de tal gravedad que impidan de manera total la marcha normal del municipio y que impliquen que el ayuntamiento ya no puede cumplir con las funciones que le han sido encomendadas. Es decir, se concibe la declaración de desaparición de ayuntamientos como un acto declarativo, sobre situaciones de hecho, como es el caso de la falta absoluta o de la mayoría de sus integrantes o bien de la imposibilidad de este para el cumplimiento de sus fines o ejercicio de sus funciones.

96) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa. Pág. 726.

b) Suspensión del Ayuntamiento.

El acto por el cual el Congreso Local decreta la suspensión del ayuntamiento a diferencia de la desaparición, reviste el carácter de un acto constitutivo.

Eduardo Pallares nos dice que las resoluciones o sentencias constitutivas son "... aquellas que dan nacimiento a una nueva relación jurídica, que sólo por virtud de la sentencia puede nacer, o termina una relación jurídica preexistente".⁹⁷

Sus notas características son:

- a) Por virtud de la sentencia, nace un nuevo estado de derecho o concluye uno preexistente.
- b) Dichos efectos no pueden nacer de otra manera porque así lo exige la ley.

Asimilando en cierta forma estos conceptos vemos que la suspensión del ayuntamiento es efectivamente un acto constitutivo, pues por medio de la declaración del Congreso se suspenderá el ayuntamiento y se dará por terminada, por así decirlo, la relación que existe entre éste y el municipio.

⁹⁷) Opus. Cit. Pág. 722.

Vemos que en el caso de la desaparición, el Congreso local tan solo consta una situación de hecho, el ayuntamiento no desaparece en virtud de la declaratoria del Congreso Local, sino que éste ya desapareció anteriormente.

A diferencia de ello, en el caso de suspensión el Congreso local debe comprobar la realización de una serie de hecho efectuados por el ayuntamiento.

Otra cuestión que hay que anotar es que la palabra suspensión posee dos connotaciones, una la de detener o sea impedir el movimiento o acción y otra la de privación temporal. Debemos buscar cuál de estas dos posiciones es la que adopta el texto constitucional federal.

Si se acoge la significación que dice que la suspensión es aquel acontecimiento, acto, o situación que genera una paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, o el desarrollo de las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación.

La cuestión de temporalidad, esto es que la suspensión es una privación temporal, deja abierta la posibilidad de cuestionarnos ¿El término suspensión de ayuntamiento

implica forzosamente temporalidad de esta medida? y creemos que no, pues, es un hecho el que estas personas llegan a ocupar estos cargos municipales gracias al voto popular, es decir, los ciudadanos eligen a estas personas en base a que les reconoce cierta idoneidad. Les otorga su confianza en la administración de los asuntos municipales, de tal manera que si volvieran a ocupar sus cargos, después que cesaran - las causa que motivaron la suspensión, no se podría recuperar la confianza ciudadana en razón de la gravedad de la causa y de que esta fue realizada por el ayuntamiento que retoma sus funciones.

Por lo anterior, creemos que la declaratoria de suspensión no es una medida temporal si no definitiva y hubiera sido más correcto usar el término "remoción" en lugar de suspensión", pues el primero da una idea más clara de que la sanción se refiere a una separación definitiva del cargo.

c) Suspensión o Revocación del Mandato de los Miembros del Ayuntamiento en lo Particular.

La suspensión como la desaparición de ayuntamientos, implica según la determinación del Congreso, el cambio total de las personas que lo integran, es decir, la causa o causas que dieron cabida al procedimiento se originaron por todos sus miembros. Sin embargo, cabe la posibilidad de que

uno solo de sus integrantes realice conductas que transgredan los principios jurídicos fundamentales o bien realice actos u omisiones que vayan en detrimento de su función.

Tanto la suspensión como la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento por parte del Congreso local, al igual que la suspensión del ayuntamiento, se trata de actos constitutivos, pues por medio de la declaración del Congreso se va a dar por terminada la relación particular que existe entre el funcionario municipal y el municipio.

Estas hipótesis asignadas a los municipios en particular, poseen entre ellas una diferencia tan solo de grado. Mientras la suspensión de un miembro del ayuntamiento, a diferencia de la suspensión de ayuntamientos, implica temporalidad de la medida, en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento pueden llegar a ser subsanadas y el municipio puede volver a ocupar su cargo sin detrimento de su relación con la comunidad municipal. En cambio, - la revocación del mandato, implica la separación definitiva del cargo, en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento revisten tal gravedad que no pueden ser subsanadas, y aunque existiere esa posibilidad, no se recuperaría la confianza otorgada para ocupar el cargo.

Por lo tanto, en lo que toca a la hipótesis de sus pensión existe la obligación para el Congreso Local de que en la declaratoria suspensiva mencione las condiciones ba jo las cuales puede darse por terminada dicha situación. -
Puede sin embargo ocurrir que la condición que se fija el -
funcionario municipal para que sea levantada dicha suspen--
sión no sea cumplida durante el término constitucional otor--
gado para el desempeño del cargo municipal.

Por otra parte debemos hacer notar que el texto -
Constitucional usa la expresión "suspensión o revocación -
del mandato", dando a entender que la relación que existe -
entre el funcionario municipal y el municipio; tiene el ca--
rácter de mandato y esto no puede ser debido a que el manda--
to encaja dentro de las figuras del derecho privado y se -
constituye por voluntad de las partes, mientras que el fun--
cionario municipal asume sus funciones por elección popular;
y pensando en que efectivamente la comunidad pudiera a tra--
vés de su voto otorgar un mandato; el funcionario municipal
no podría ser suspendido o revocado de su mandato si no por
quien se lo otorgo es decir por el pueblo y no por el con--
greso local. El maestro Ochoa Campos proponía la participa--
ción de los vecinos en este procedimiento al señalar: - -
"... Por solicitud de revocación del mandato, presentada por
la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón de la -

municipalidad y por acuerdo de la Legislatura Local constituida en Gran Jurado, previa práctica de las diligencias pertinentes y de escuchar a los afectados. El acuerdo en este sentido, únicamente será por causas graves y por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado".⁹⁸

3.- LAS CAUSAS GRAVES CONTEMPLADAS EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Debemos destacar el hecho de que la Fracción I del Artículo 115 Constitucional establece que solo por "CAUSAS GRAVES" podrá el Congreso Local decretar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros del ayuntamiento, y que dichas causas deberán ser previstas en la Ley Local.

Se utiliza la expresión "CAUSAS GRAVES" para dar a entender que su realización, sea acto u omisión, dará por resultado la aplicación al ayuntamiento de las hipótesis de desaparición o suspensión y en los miembros en lo particular, las de suspensión o revocación del mandato.

En la exposición de motivos de las reformas y adi
 98) Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa
 Pág. 512.

ciones al Artículo 115 Constitucional se induce a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuales deben ser las causas graves que puedan ameritar la declaratoria por parte del Congreso Local. Lo anterior, a efecto de descartar la posibilidad de que dicha resolución se dicte en base a un criterio eminentemente subjetivo, sino que la valorización de la gravedad de la causa tenga un fundamento legal y además que los integrantes del ayuntamiento tengan conocimiento de que acciones pueden ser punibles con el fin de no dejar a estos últimos en un verdadero estado de indefensión.

Así, en el Estado de México al hacerse las adecuaciones correspondientes en la Constitución Local y sobre todo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el Capítulo Segundo. "DE LA REMOCION E INHABILITACION DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO" en sus artículos 142 al 145 se contempló las causas graves a considerar en el supuesto que analizamos.

"Artículo 142.- La Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender -- ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de sus miembros, otorgandoles previamente la oportunidad necesaria para rendir pruebas y formular los alegatos que a sus intereses convengan.

Artículo 143.- El derecho a la garantía de audiencia a los miembros de los ayuntamientos en los casos a que se refiere el Artículo precedente, se otorgará conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

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

- I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados.
- II. Retener o invertir para fines distintos los recursos municipales o a las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras.
- III. Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley.
- IV. Dejar de integrar Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana o de elegir las autoridades auxiliares previstas en esta ley.
- V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad.

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

- I. El ataque a las instituciones públicas o a la forma de gobierno constitucionalmente establecido o a la libertad de sufragio.
- II. Cualquier infracción a la Constitución Política del Estado o a las leyes locales, que cause perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la sociedad.
- III. Las violaciones a las garantías individuales, a los planes y programas de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a los ciudadanos, el Estado o al Municipio.
- IV. Cuando exista entre los miembros de un ayuntamiento conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio - de sus competencias y atribuciones.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de Ser

vicios Públicos o la función administrativa municipal.

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

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

- I. Disponer para sí de recursos del municipio o aplicarlos indebidamente.
- II. Ordenar la privación de libertad de las personas, fuera de los casos previstos por la ley.
- III. Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las autoridades auxiliares municipales o negarse a integrar los consejos de colaboración y participación ciudadana y las comisiones de planificación y Desarrollo Municipal.
- IV. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que les sean encomendadas en la ley cuando ello se cause perjuicio grave al Municipio o a la colectividad.

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

- I. El ataque a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno; a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio.
- II. Cualquier infracción a la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad.
- III. Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la Administración Pública Estatal o del Municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidad específica.
- IV. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier otro acto u omisión que por afectar derechos o intereses de la colectividad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del municipio.

145-B.- Cuando el Ejecutivo del Estado, tenga conocimiento de la situación prevista en los preceptos de este capítulo, solicitará de la H. Legislatura la suspensión del Ayuntamiento; la declaración de que éstas han desaparecido y la suspensión o la revocación del mandato de alguno de sus miembros.

Antes de conocer el procedimiento que contempla la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México creo obligado hacer algunas consideraciones respecto de las llamadas CAUSAS GRAVES.

a) Suspensión de Ayuntamientos.

Las causas por las cuales puede declararse suspendido un ayuntamiento son de tal magnitud que debe aplicarse esta sanción pues de lo contrario se desestabilizaría políticamente el estado del cual forma parte; es decir que esta sanción se origina del actuar del ayuntamiento pues se viola reiteradamente el régimen jurídico, político y administrativo interno de la entidad.

- I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados. En esta causal se aprecia una falta grave en el actuar administrativo del ayuntamiento pues es bien sabido que dentro del pro-

grama de gobierno de los ayuntamientos existen obra que incluyen la participación y aprobación del estado y que si estas se ejecutarán en forma diferente a la aprobación de la entidad, ello conllevaría implícito una responsabilidad, que en casos graves, pudiera revestir matices penales, independientemente de la suspensión del ayuntamiento en turno.

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

En esta causa se aprecia sobresalientemente el afán de salvaguardar la economía municipal, resaltando el hecho de que solo será procedente cuando se compruebe fehacientemente ante la legislatura local que los Recursos Municipales fueron retenidos, es decir que no se han invertido en los fines propios del ayuntamiento o bien al haberlo hecho estos se ejercieron en fines distintos a los del ayuntamiento; además contempla una tercera hipótesis al considerarse que las cooperaciones en numerario o especie que entreguen los particulares al ayuntamiento deben ser usados en las obras que junto con ellos se pretenden llevar a cabo; obras que creemos, debió especificarse que eran públicas y

de beneficio para su colonia, pueblo o ranchería; pues de otra forma no se explicaría que existiera la cooperación de los particulares a que se refiere este supuesto.

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

Este supuesto se refiere al abuso que pudiera resultar del hecho de que los miembros del ayuntamiento al entrar en funciones pudieran considerar que por el hecho de haber obtenido el cargo por voto popular; pudieran pensar que su actuar no está sancionado por la ley y por ende pudieran privar de la libertad de cualquier persona y sin existir causa legal para ello. Vale la pena comentar en este supuesto que el Artículo 16 Constitucional señala cuando puede ser privada de la libertad una persona y dice "...No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castiga con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fé, o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos, sin demora, a la disposición

de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, - cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tra tándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estricta responsabili dad, decretar la detención de un acusado poniéndolo inmedia tamente a disposición de la autoridad judicial..."⁹⁹

Aunque creemos que el supuesto que comentamos no se reflera a este caso sino al castigo de faltas administra tivas contempladas en el Bando de Policía y buen gobierno - del municipio y que en algunos casos si funcionan con la de tención del instructor por tiempos relativamente cortos, - Por ejemplo en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Muni cipio de Huixquilucan en su Artículo 170 Frac.IV se dice:¹⁰⁰

IV. Dejar de integrar consejos de colaboración mu-
nicipal o de participación ciudadana o de ele-
gir las autoridades auxiliares previstas en es
ta ley.

Esta causal esta sustentada en la garantía del --
buen funcionamiento administrativo del ayuntamiento pues si
esto no se llevara a cabo la ciudadanía no se daría cuenta
de la obra pública que se ejecutaría en sus colonias, pue-
blos o barrios y rancherías e incluso no conocería al títu-

99) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ediciones Delmo. Pág. 7.
100) Bando Municipal de Huixquilucan. Edo. de México Pág.46.

lar encargado del área que ejecuta la misma. Recordemos - que tradicionalmente en cada pueblo, colonia o rancharía - existe un organo auxiliar en el actuar del ayuntamiento y - que el Consejo de colaboración municipal que entre otras - funciones tiene la de vigilar y solicitar la ejecución de la gran obra pública en su comunidad.

De tal manera que para justificarse esta causal - se necesitaría el testimonio de la ciudadanía del Municipio donde el ayuntamiento haya cometido esta infracción; y por supuesto que este se añadiera en el Congreso. Aquí se - justifica plenamente la intervención de la ciudadanía lo que en la reforma creemos que se omitió.

V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las - funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causan perjuicios graves al municipio o a la colectividad.

Esta causal se explica por sí misma, pues el hecho de que un ayuntamiento por ejemplo, no preste los servicios públicos que la ley le atribuye, es notorio que se causa un perjuicio gravísimo a la ciudadanía pues nadie puede estar habitando con toneladas de basura, sin falta de agua potable, sin tener seguridad pública, etc.; por otra parte, una

vez más vemos que aquí se requiere del malestar manifiesto de la ciudadanía y sobre todo la participación de ella para hacer notar que el ayuntamiento no está haciendo sus funciones que por ley le corresponden y con ello está causando - perjuicio a la colectividad.

b) Desaparición de Ayuntamientos.

Hemos dicho que la declaración de desaparición de ayuntamientos por parte del Congreso Local es un acto que - reviste el carácter de resolución declarativa, pues solo se está constatando una situación de hecho que impide la marcha normal del ayuntamiento en el cumplimiento de sus funciones.

I. El ataque a las instituciones públicas o a la forma de gobierno constitucionalmente establecido a la libertad del sufragio.

Esta causal se aplica por sí misma pues recordemos que el Artículo 40 Constitucional señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". De tal manera que cualquier

ayuntamiento que atacara esta forma de gobierno que emana - del pueblo de México y no de un municipio y por ende ataque a las instituciones públicas y que se instituyan por y con motivo de esta forma de gobierno no puede existir y debe de clararse desaparecido.

Así mismo y por lo que se refiere "al ataque a la libertad del sufragio debemos señalar que la transición de gobiernos democráticos en nuestro país se hace a través del proceso electoral que se funda en el voto ciudadano para - elegir a sus gobernantes de tal manera que un ayuntamiento que atacará la libertad y violara el secreto del voto ciuda dano no puede existir pues atentaría contra la transmisión pacífica del poder y así mismo iría en contra de la forma - de gobierno establecida.

II. Cualquier infracción a la constitución políti- ca del Estado o a las leyes locales, que causa perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Sociedad.

Para que esta causal sea procedente se requiere - la existencia de un perjuicio al Estado, al Municipio o a la Sociedad y que éste resulte de la violación a la constitu- ción del Estado o a las leyes locales, esto se explica en -

razón de que el actuar de ninguna autoridad esta por encima de la ley de tal manera que un ayuntamiento que comete infracción en contra del orden normativo del estado no debe funcionar y más aún si con su actuar causa perjuicio al Estado, Municipio o a la Sociedad. El Congreso Local calificaría la procedencia y aplicación de esta sanción. Aquí una vez más se pone de manifiesto la necesidad de la participación ciudadana en el procedimiento de comprobación de las causales

III. Las violaciones a las garantías individuales a los planes y programas de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causan perjuicios graves o irreparables a los ciudadanos, - al estado o al municipio.

Las violaciones a las garantías individuales en sí misma representan la posibilidad de la instauración del juicio de amparo en contra del ayuntamiento infractor, pero - además creemos que esta causal se constriñe a reiterar las constantes y permanentes violaciones a las garantías individuales de los ciudadanos del municipio en cuestión por eso se puso como causal de desaparición del ayuntamiento, pues

no puede existir una autoridad municipal que atente contra las garantías individuales, de su población y por ende violar reiteradamente la constitución.

Por lo que hace a las "violaciones de los planes y programas de la Administración Pública Estatal y Municipal recordemos que el ayuntamiento tiene funciones y atribuciones legales que debe cumplir y que su actuar puede estar inmerso en un programa de gobierno y ser acorde con los planes del Estado de tal manera que si este ayuntamiento quisiera conducirse en su quehacer cotidiano fuera de esta coordinación se generaría una anarquía. Pero además aquí también se hace necesaria la participación ciudadana para integrar esta causal.

En lo que se refiere a las violaciones a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la administración municipal; esta causal de desaparición de ayuntamientos puede constituir en si misma responsabilidad penal para los integrantes del ayuntamiento; pero además creemos que la legislatura local considera oportuno incluirla para que el ayuntamiento al que pudiera seguirse este procedimiento penal se le pudiera declarar desaparecido legalmente y en su caso sustituirlo conforme a la ley.

Estos tres supuestos comentados la causal los con
diciona para su procedencia "cuando tales actos causen per
juicios graves e irreparables a los ciudadanos al Estado o
al Municipio". de tal manera, que una vez más se hace nec
saria la participación ciudadana en el procedimiento o a la
denuncia del Estado o de la ciudadanía del municipio en --
cuestión debido a los perjuicios graves e irreparables que
están sufriendo por el actuar del ayuntamiento en cuestión.

IV. Cuando existan entre los miembros de un ayuntam
iento conflictos que hagan imposible el cum--
plimiento de los fines del mismo o el ejerci--
cio de sus competencias y atribuciones.

Esta causal de desaparición revista el hecho de -
que existan conflictos internos entre los miembros del ayunt
amiento y que estos conflictos impiden el cumplimiento nor
mal de sus fines o el ejercicio de sus competencias y atri-
buciones, por lo que desde nuestro particular punto de vis-
ta será mejor suspender o revocar a los miembros del ayuntam
iento en lo particular y no a la totalidad. Aquí también
se observa la necesidad de que se debió haber tomado en cu
en
ta la participación ciudadana, pues son éstos por su resi-
dencia en su municipio quien se dan cuenta de los conflic--
tos entre los miembros del ayuntamiento y como estos afec--

tan los fines del ayuntamiento y el ejercicio de sus competencia y atribuciones.

V. La usurpación de atribuciones.

Esta causal se explica en sí misma pues el actuar de la administración municipal se encuentra enmarcada dentro de la ley de tal manera que si el ayuntamiento en cuestión quisiera invadir otras esferas fuera de las que la ley le confiere estaría usurpando atribuciones (por ejemplo: hacer las funciones del Ministerio Público) y por ende ello daría pie a solicitar al Congreso local su desaparición. - Aquí creemos que se hace necesaria la participación de la autoridad que ha sido usurpada en sus funciones por el ayuntamiento para integrar esta causal.

VI. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal.

Esta causal se explica en sí misma pues el realizar actos no permitidos es tanto como afirmar que se está ejecutando lo prohibido al ayuntamiento en cuyo caso se vio

laría la ley por lo que no puede existir un ayuntamiento - que vaya en contra de la ley, o que su actuar no este reves tido por las formalidades de ley y con ello se afecta el pa trimonio municipal la prestación de servicios públicos en general la administración municipal, de tal manera, que una vez más, se aprecia la necesidad de la participación ciudada- dana en el proceso de desaparición de ayuntamientos pues es la ciudadanía la que sufre los efectos, la deficiente pres- tación de los servicios públicos y en general de la mala ad ministración municipal.

VII. Cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público o la tranquilidad del municipi- pio o afecte derechos o intereses de la colec- tividad.

Esta causal de desaparición pretendió englobar el hecho de que el actual del ayuntamiento provocara inestabi- lidad social en el municipio y en su caso que afecte dere-- chos o intereses públicos de los ciudadanos por eso se con- sidera necesaria su desaparición, pero además ninguna auto- ridad municipal que se encuentre en este supuesto puede fun cionar o existir por ello decimos una vez más que el Congre so local solo hace una resolución declarativa es decir solo reconoce legalmente un hecho. Así mismo, vemos una vez más

que se requiere la participación ciudadana en el procedimiento que instaura el congreso local.

c) Causas de suspensión del mandato de los miembros del Ayuntamiento en lo particular.

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

Esta causal de suspensión de alguno de los integrantes del ayuntamiento reviste una gran importancia pues se prevee que los recursos del municipio se destinan para la obra pública de tal manera que si alguno de ellos los usa para su beneficio personal además de responder de la responsabilidad penal que se genere podrá ser suspendido de su encargo; y si no los usa en su beneficio pero en otras actividades diferentes a las que por sus funciones debiera aplicar también deberá suspendersele independientemente de la responsabilidad que pudiera resultar. En esta causal creemos que también debiera darse participación a la ciudadanía.

II. Ordenar la privación de libertad de las personas, fuera de los casos previstos por la ley.

Esta causal ya ha sido desarrollada cuando comentamos la fracción III de la suspensión de ayuntamientos la diferencia de esta con aquella radica en que aquí uno de los miembros del ayuntamiento es el que pretende privar ilegalmente de la libertad a las personas.

- III. Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las autoridades auxiliares municipales o negarse a integrar los consejos de colaboración y participación ciudadana y las comisiones de planificación y desarrollo municipal.

Esta conducta desplegada por alguno de los integrantes del Municipio; es la misma que comentamos cuando analizamos la fracción IV de las causales de suspensión de ayuntamientos; por lo que nos adherimos a lo que ya se comentó.

- IV. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que le sean encomendadas por la ley cuando con ello se cause perjuicio grave al municipio o a la colectividad.

Esta conducta que ahora despliega uno solo de los

miembros del ayuntamiento también ya fue comentada cuando - analizamos la fracción V de las causas de suspensión de ayuntamientos por lo que nos adherimos al comentario anterior.

d) Causas de Revocación del Mandato de los integrantes del ayuntamiento en lo particular.

I. El ataque a las instituciones públicas; al funcionamiento normal de las mismas; a la forma de gobierno; a las garantías individuales o sociales y la libertad del sufragio.

Esta causal ya se comentó en lo sustancial cuando analizamos la fracción I de las causas graves de desaparición de ayuntamientos, por lo que ahora, baste destacar el hecho de que esta conducta la realiza alguno de los integrantes del ayuntamiento.

II. Cualquier infracción a la Constitución Política y Ordenamientos legales locales, que causan perjuicio grave al estado, al municipio o a la colectividad.

Ya se comento cuando tratamos la fracción II de la desaparición de ayuntamientos la diferencia es que ahora esta conducta la ejecuta uno de los miembros del municipio.

III. Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la administración pública estatal, o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitido por la ley o que requieran de formalidad específica.

Esta causal ya fue comentada cuando comentamos la fracción III de la desaparición de ayuntamientos.

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

Esta causal fue comentada cuando se tocó la fracción IV de las causales de desaparición de los ayuntamientos; incluso comentamos que debía aplicarse a los miembros del ayuntamiento en lo particular y no en lo general por lo que creemos correcta su inclusión, desde ese punto de vista, a la revocación del mandato en lo particular.

V. La usurpación de atribuciones.

Esta causal ya fue comentada cuando se tocó la -

fracción V del Artículo 145 de la ley orgánica municipal del Estado de México que establece las causales sobre desaparición de ayuntamientos. Baste señalar aquí que ahora esta causal se aplica en lo particular a alguno de los miembros del ayuntamiento para revocarle el mandato.

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

Esta causal fue tocada cuando se comentó la fracción VII de las causales de desaparición de ayuntamientos; consignadas en el Artículo 145 de la ley que comentamos. Ahora debo señalar que esta misma se les aplicará a los miembros del ayuntamiento en lo particular para revocarles el mandato.

4.- EL PROCEDIMIENTO DE DESAPARICION Y SUSPENSION
 DE AYUNTAMIENTOS Y DE SUSPENSION O REVOCACION
 DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS
 DEL AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE MEXICO

Como lo hemos expresado ya, en la exposición de mo
 tivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo
 115 Constitucional, se expresó en relación a la fracción I
 lo siguiente: "... cabe destacar como principal innova--
 ción de esta fracción, la obligada instauración de un pre--
 vio procedimiento con derecho de defensa para los afectados,
 ajustados a requisitos legales, antes de interferir sobre -
 el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del -
 pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras
 palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia pa
 ra la observancia en el caso de los principios de seguridad
 jurídica y de legalidad".¹⁰¹

El respeto a la garantía de audiencia se tradujo
 en el texto constitucional en instaurar un procedimiento pa
 ra que los congresos locales pudiesen suspender ayuntamien-
 tos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revo
 car el mandato de alguno de sus miembros, con la exigencia
 de otorgar a estos la oportunidad suficiente para rendir -

101) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio
 Mexicano. Pág. 133.

pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convinieren. - Sin embargo se dejó a las legislaturas locales la instrumentación del procedimiento respectivo.

Para el caso del Estado de México se dejó la posibilidad de iniciar este tipo de procedimiento al ejecutivo del Estado, pues el Artículo 145B de la Ley Orgánica Municipal señala:

"Artículo 145B.- Cuando el Ejecutivo del Estado, tenga conocimiento de la situación prevista en los preceptos de este Capítulo, solicitará de la H. Legislatura la - suspensión de ayuntamientos; la declaración de que estos han desaparecido y la suspensión o la revocación del mandato de alguno de sus miembros".¹⁰²

Lo anterior creemos requiere de una adición; es decir que se incluya la posibilidad de que los ciudadanos - del municipio en que se afectan los intereses de la colectividad tengan la oportunidad de solicitar a la legislatura - local el inicio del procedimiento; pues es claro que existen causales donde se afectan intereses de la colectividad; esta situación trato de corregirse en el procedimiento que instauró la legislatura, al reformar su Ley Orgánica, pues previo la posibilidad de incluir consulta popular dentro - (102) Prontuario de Legislación fiscal 1889. Pág. 80.

del recinto o en los municipios para recoger la opinión de los grupos u organizaciones interesadas, en el desahogo de probanzas; pero como ya dijimos no se dió la oportunidad a esa colectividad de solicitar la iniciación a la legislatura de este procedimiento.

El entonces gobernador del Estado de México Lic. Alfredo del Mazo González, publicó en la gaceta de Gobierno de fecha 28 de febrero de 1984 el decreto número 231 que a la letra dice:

"DECRETO NUMERO 231

LA H. XLVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO,
DECRETA:

ARTICULO UNICO.- Se adiciona al Artículo 61 el numeral 20, el capítulo XV y los Artículo 169, 170, 171 y 172 a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, como sigue:

ARTICULO 61

20.- Comité Técnico de Instrucción y de Dictámen para los casos de suspensión y declaración de desaparición

de ayuntamientos y suspensión o revocación de miembros de los ayuntamientos.

CAPITULO XV
DE LA SUSTANCIACION DEL TRAMITE PARA SUSPENDER
AYUNTAMIENTOS, DECLARAR SU DESAPARICION
Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO DE
ALGUNO DE SUS MIEMBROS

Artículo 169.- Para la instrucción y dictamen de los casos a que se refiere la fracción V del artículo 70 de la Constitución Política Local, se integrará el Comité Plural de Instrucción y Dictamen, formado por 6 miembros: Un diputado de la gran Comisión, el primer diputado propietario de los Comités Técnicos de Dictamen de asuntos constitucionales, Administración de justicia y dos diputados electos - en sesión de la legislatura de dos partidos políticos minoritarios.

Artículo 170.- El Comité Instructor y de Dictamen será presidido por el primer diputado propietario de Asuntos Constitucionales y podrá sesionar siempre y cuando concurran más de la mitad de sus integrantes y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad cuando esta no se produzca.

En caso de que alguno de sus miembros se encuentre imposibilitado de asistir a sus sesiones, el presidente podrá llamar al suplente del comité respectivo. Así mismo - cuando se produzca identidad en la titularidad de los comités de dictamen, el presidente llamará al segundo propietario correspondiente, para que se integre al comité instructor y de dictamen.

Siendo aplicable, en lo procedente, las disposiciones relativas de esta ley para el funcionamiento de los Comités de Dictamen.

Artículo 171.- Presentada ante la Legislatura, - la propuesta para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, será turnada de inmediato al Comité - Técnico de Instrucción o Dictámen correspondiente, para la substanciación de los actos necesarios conforme a las reglas siguientes:

- I. Habiendose recibido el expediente respectivo, el comité instructor y de dictamen, citará para día y hora determinada a los posibles afectados, para el efecto de que presenten las -- pruebas que estimen necesarias y formulen los

alegatos que a su juicio convengan, dentro del término de 10 días hábiles, pudiendo proponer a la legislatura, cuando lo estime conveniente, que se les reciba en audiencia en sesión privada de la legislatura en pleno.

Dentro del mismo término a que se refiere el párrafo anterior, el comité instructor y de dictámen proveera lo necesario para el desahogo de las probanzas ofrecidas y en su caso las que estime convenientes, incluyendo la consulta popular dentro del recinto o en los municipios de que se trate, para recoger la opinión de los grupos u organizaciones interesadas.

- II. Durante la tramitación de este procedimiento - los posibles afectados, podrán acreditar el Patrocinio de defensor, cuando así lo estime conveniente.
- III. Concluido el término de ofrecimiento y desahogo de pruebas y, celebrada la audiencia de alegatos, dentro de los cinco días siguientes, el comité, elaborará el dictámen respectivo, que será remitido a la legislatura.

Artículo 172.- La legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, cuando menos, dictará la resolución correspondiente, siguiéndose en lo conducente, las disposiciones aplicables a la discusión de dictámenes".¹⁰³

De esta manera, quedó regulada la facultad constitucional de la legislatura local, de suspender o desaparecer ayuntamientos, o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, facultad que como ya dijimos recae en las obligaciones y facultades de la legislatura local que se consagran en el Artículo 70, y entre las cuales se consignó en la fracción V:

"V.

Decretar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la ley prevenga siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Designar a propuesta del Ejecutivo de entre los vecinos, a los ayuntamientos provisionales, consejos municipales y a los miembros de los

103) Decreto Núm. 231 de la Legislatura del Estado de México de fecha 28 de febrero de 1984.

cuerpos edilicios que deban concluir los periodos respectivos en aquellos casos que determine la ley orgánica relativa".¹⁰⁴

En la parte última de este artículo una vez más - vemos la relevante presencia del Ejecutivo Local pues se le dá intervención directa para que él sea el que proponga a la legislatura del Estado, las personas que deben integrar los ayuntamientos provisionales; dejandose de lado el hecho de consultar a la ciudadanía su conformidad o desacuerdo con - esta propuesta; como más adelante comentamos.

5.- EL PROCEDIMIENTO DE SUSTITUCION, SEGUN LA CONSTITUCION FEDERAL.

En este apartado trataremos de analizar el procedimiento de sustitución que debe seguirse cuando ha desaparecido o se ha suspendido un ayuntamiento, o si ha declarado la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento en lo particular.

En cuanto a este punto el texto constitucional prevee:

¹⁰⁴ "En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento
104) Prontuario de Legislación Fiscal 1989. Pág. 18.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley"¹⁰⁵

En relación al párrafo anterior, es de observarse en cuanto al orden de sustitución que la primera parte se refiere a las hipótesis aplicables a los ayuntamientos y la segunda a los miembros de este en lo particular. En cuanto al procedimiento relativo a la sustitución de ayuntamientos, únicamente se expresa que esta sucederá cuando desaparezca un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin referirse expresamente a la hipótesis de suspensión de los mismos.

El orden de sustitución que brinda la constitución para los casos de desaparición de ayuntamientos es el

¹⁰⁵) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 84.

siguiente: Primero, entrarán en funciones los suplentes, pero si conforme a la ley local no procediere esto, se convocará a nuevas elecciones y si esta posibilidad tampoco puede llevarse a cabo, las legislaturas locales designarán entre los vecinos del municipio afectado, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Analizando este orden de sustitución, en el primer caso es lógico que al suspenderse o declararse desaparecido un ayuntamiento entren en funciones los suplentes respectivos. Ahora bien, la expresión "si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes" se puede interpretar erróneamente en virtud de que se puede creer que es facultad omnimoda del Congreso Local juzgar cuando procede o no que entre en funciones los suplentes, lo que consideramos improcedente pues los suplentes debieran entrar en funciones; pues éstos son elegidos por la ciudadanía.

Siguiendo con el orden de sustitución, por lo que se refiere a la posibilidad de que el Congreso Local lance la convocatoria para que mediante elecciones se elija un nuevo ayuntamiento, es necesario que primeramente dicho Congreso constante, tomando en consideración las circunstancias del orden general, si es posible realizar elecciones extraordinarias en un término perentorio.

Además creemos que debe considerarse el hecho de que la desaparición o suspensión del ayuntamiento ocurre antes de la primera mitad del periodo de gobierno, en cuyo caso deben efectuarse elecciones extraordinarias; pero si sucede en la segunda mitad, deberá concluir el periodo respectivo un consejo municipal, sustituto.

En caso dado de que se realicen elecciones extraordinarias, el Congreso Local debe designar un consejo municipal provisional para que gobierne el municipio, administración que cesará en el momento en que el nuevo ayuntamiento tome posesión de su cargo.

Por ello, junto con el acuerdo del Congreso Local por medio del cual se designan integrantes del Consejo municipal provisional, se expedirá la convocatoria para la elección extraordinaria del ayuntamiento que concluirá el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha en que el Consejo municipal tome posesión y la que se señale para verificación de la elección, un plazo prudente (por ejemplo 6 meses).

Los consejos municipales que menciona el texto constitucional son cuerpos colegiados que tienen las mismas facultades que la Constitución Federal, Constituciones Lo-

cales y demás leyes y reglamentos respectivos, otorgan a los ayuntamientos electos popularmente y se diferencias precisamente por no ser elegidos popularmente, sino designados por el Congreso Local y se justifica en razón de que el municipio no puede verse en ningún momento privado de autoridad que lo gobierne.

Por lo anterior es que creemos que el Congreso Local en la declaratoria que haga de suspensión o desaparición deberá incluir la disposición de que se esta en el supuesto de designar un consejo municipal, ya sea provisional o sustituto.

En cuanto a la integración o estructura de los consejos municipales diremos que guardan la misma estructura de los ayuntamientos, por lo que en el decreto del Congreso Local en el que se designen a los vecinos del Municipio que va a integrar el Consejo Municipal respectivo, se debe especificar quienes ocuparán los cargos de presidente municipal, síndico y regidores, respectivamente, aunque se les otorgue distinta denominación.

Respecto a los requisitos para ser miembro del Consejo municipal, el texto Constitucional únicamente expresa que las legislaturas locales designarán entre los vecinos a

los consejos municipales, renglón que solo nos brinda el requisito de vecindad. Si partimos del principio de que los integrantes de este consejo van a desempeñar las mismas funciones y van a tener atribuciones similares a las de los ayuntamientos, entonces es lógico que deban reunir los mismos requisitos exigidos por la constitución local y la ley orgánica municipal para ser miembro de un ayuntamiento.

En cuanto al problema de la integración del Consejo Municipal, el texto Constitucional otorga privativamente la facultad de designación al Congreso Local. La palabra "designación" significa el señalamiento expreso, por lo tanto no existe razón suficiente de requerir el auxilio de otro poder, por lo regular el Ejecutivo, otorgándole la facultad de proponer a los miembros del Consejo Municipal, pues con ello se distorciona el sentido del precepto. De esta manera la facultad de designación del Congreso se reduce exclusivamente a una mera aprobación.

Además, al ser el Ejecutivo quien proponga a los miembros del Consejo Municipal se atenta contra la autonomía que debe gozar el municipio ante los poderes estatales, especialmente el Ejecutivo, cuestión contraria al texto constitucional que no señala circunstancia alguna que justifique la intromisión del gobernador del Estado en el proce-

dimiento de designación de los integrantes del Consejo Municipal.

Esta circunstancia la presenta la Constitución Local del Estado de México en su Artículo 70 fracción V como ya citamos.

Por todo lo anterior es que creemos que el medio por el cual se integran los Consejos Municipales debe ser - incluido en un procedimiento interno del Congreso Local, - otorgándosele a los diputados la facultad de proponer a la asamblea la integración de los Consejos Municipales, pudiendo formular propuestas individuales o conjuntos. La aprobación del Congreso debiera recaer en los cargos que cada persona debiera ocupar.

Por otra parte, el tener los Consejos Municipales las mismas atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, deben poseer las mismas responsabilidades y es factible que se les siga el mismo procedimiento para que se les revoque su designación por las causas graves que se prevean para la desaparición y suspensión de ayuntamientos, así mismo que - sus miembros incurran en las causas señaladas para la suspensión o revocación del mandato en lo particular.

Así mismo diremos que las personas integrantes de los Consejos Municipales, no podrán en ningún caso, ser elegidos o designados miembros de los ayuntamientos o consejos municipales en el periodo inmediato, debido a una expresa prohibición contenida en el segundo párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional que dice: "Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos (presidente municipal, regidores o síndico), cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el periodo inmediato".¹⁰⁶

En cuanto al procedimiento de sustitución de alguno de los miembros del ayuntamiento en lo particular el texto Constitucional Federal dispone: "Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".¹⁰⁷

De tal manera que el procedimiento es muy sencillo porque entrará en funciones el suplente, pero en caso de que no pudiera ser así pudieran si así lo establece la ley local celebrar elecciones o bien que el Congreso Local designe a un vecino del municipio afectado para que ocupe el lugar del funcionario removido.

106) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Delma, Pág. 84.

107) Ibidem. Pág. 84.

6.- BREVE COMENTARIO EN RELACION AL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSION, DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS; SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS Y EL JUICIO DE AMPARO.

La obligación que estableció la Constitución Federal de que cada uno de los Estados, en sus respectivas Legislaturas locales instauraran un procedimiento respetuoso de las garantías de seguridad jurídica nos puede llevar a tratar de aclarar el hecho de que si es procedente el amparo o no contra las resoluciones dictadas por el Congreso Estatal para suprimir o substituir ayuntamientos o sus miembros.

En este caso creemos que la respuesta debe ser negativa, pues el procedimiento del cual emana el fallo definitivo, es eminentemente político y se falla sobre derechos políticos y no sobre garantías individuales que son en última instancia las que constituyen la materia esencial o sustantiva del juicio de amparo. En relación a esto el Maestro Ignacio Burgoa señala: "La jurisprudencia de la Suprema Corte ha considerado que el amparo no procede por violación a derechos políticos, ya que éstos no tienen el carácter de garantías individuales. El criterio que sirve de pauta a esta conclusión es correcto. En efecto, son de na-

turalaleza jurídica totalmente diversa los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras los primeros - son facultades que un estado democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir mediante la emisión de su parecer (voto activo), en la designación de los sujetos físicos que van a encarnar un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación (voto pasivo). Las garantías individuales, son obstáculos jurídicos que el propio estado impone (auto limitación) a su actividad soberana en beneficio de los gobernados". 108

Así pues, el Artículo 73 de la Ley de Amparo, expresa en su fracción VIII: "El Juicio de Amparo es improcedente: Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana o discrecionalmente". 109

108) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa Pág. 377.

109) Nueva Legislación de Amparo REformada. Ed. Porrúa Pág. 81.

Hasta aquí hemos dado por hecho de que las legislaturas locales han implementado el procedimiento legal que señala la Constitución y han señalado en su legislación interna las causas graves por las cuales puede desaparecer o suspender ayuntamientos o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros el Congreso Local; pero creemos que es necesario hacer algunas consideraciones para el caso de que no existieran estos (las causas graves y el procedimiento legal) en algún estado y su legislación interna:

En primer lugar, la fracción primera del Artículo 115 Constitucional, en el cual se establece la facultad del Congreso Local para desaparecer o suspender ayuntamientos o en su caso la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, toma como requisito de procedencia para esta declaratoria el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, así mismo otorga al afectado la oportunidad de rendir pruebas y alegatos, debiendo fundarse este procedimiento en la realización de causas graves que establezca la ley local. Esto es, se deja a cargo de las legislaturas locales la instrumentación de un procedimiento y el establecimiento de las causas graves para la procedencia de esta declaratoria.

Por otra parte, tenemos la fracción VIII del Artículo 73 de la Ley de Amparo que establece la improcedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones de las legislaturas de los Estados que suspendan o remuevan funcionarios, siempre que las Constituciones locales otorguen esta facultad a las legislaturas locales soberana o discrecionalmente.

Pero en caso de que un Estado no haya señalado en su legislación interna las causas graves ni mucho menos señalado el procedimiento legal para tan trascendental declaratoria; ¿Se podría aplicar la causa de improcedencia a que se refiere el Artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo?. Creemos que la respuesta debe ser negativa pues la instrumentación o implementación del procedimiento de defensa para los ayuntamientos o sus miembros y el debido señalamiento de las causas graves es una exigencia o requisito de procedencia a nivel Constitucional y su incumplimiento para el caso de que se suspenda o desaparezca algún ayuntamiento o miembro de este lesiona la garantía de legalidad y de audiencia y por lo tanto de seguridad jurídica, aunque posteriormente se lesionen derechos políticos. El Maestro Burgoa señala: " Esto sucedería por ejemplo, en el caso de que una resolución de carácter eminentemente política afectara los derechos, también políticos, de un sujeto infringiendo

las normas legales que deben regirla. En este caso, el acto de autoridad mencionado violaría primariamente la garantía individual de legalidad vulnerando derivativamente un derecho de naturaleza política como de cualquier otra índole. Por ende si bien es verdad que la lesión a un derecho político, en sentido propio, que produzca un acto de autoridad no puede ser en sí misma un elemento de procedencia del juicio de Amparo, también es cierto que cuando dicha lesión ocurre en contravención de una garantía individual de seguridad jurídica, dentro de cuya tutela pueden incluirse derechos subjetivos de diferente tipo, sería dable que prosperase la acción constitucional contra el referido acto".¹¹⁰

En resumen, creemos que respecto de la causal de improcedencia mencionada en la Ley de Amparo, esta no debe ser aplicable por la sola mención de la atribución conferida al Congreso Local para remover funcionarios municipales o al ayuntamiento, pues esta no puede sobreponerse a la Constitución General de la República, la cual exige instrumentar en cada una de las entidades el procedimiento de defensa y señalar expresamente las causas graves que puedan dar lugar a que el Congreso emita la resolución de que se trata.

110) Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 378.

Para el caso de que estos requisitos hayan sido -
satisfechos si es de aplicarse la causal de improcedencia -
que prevee la Ley de Amparo, pues la exigencia constitucio-
nal ha sido satisfecha.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El Municipio para que exista requiere de un territorio de una colectividad o población y que esta se encuentra regida por un orden normativo, es decir que concurra el derecho.

A GRECIA y ROMA debemos: el principio de autonomía municipal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal del gobierno edilicio, etc.

La centralización del poder que sufrió Roma, la descomposición del Imperio y la dominación visigoda provoca la desaparición paulatina del Municipio Romano.

El Municipio español entra a su etapa de decadencia debido a que los cargos que antes fueron electivos y temporales se convierten en vitalicios, los oficios consejiles son objeto de venta, los consejos perdieron independencia debido a la intervención e los regidores perpetuos.

El Calpulli es el antecedente inmediato del Municipio en nuestro país, se fundaba en la explotación de la tierra; por ello se dice que nuestro antecedente municipal es agrario; pues las relaciones entre el hombre y la comunidad fueron en primer término agrarias y en segundo vecinales.

El primer municipio de México se funda el 22 de abril de 1519, denominándose Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundación que obedeció al deseo de legitimar la conquista que emprendió Cortes de territorio mexicano.

Instaurado el régimen municipal por los Conquistadores se empieza a sentir la preponderancia de los peninsulares en el Control de los Ayuntamientos.

El Municipio colonial tiene germen de descomposición que se observan en la venta o arrendamiento de los cargos consejiles, y su carácter hereditario en no pocos casos.

Bajo la influencia de las abdicaciones de Carlos VI y su hijo Fernando VII y la invasión napoleónica que de derecho significaron la anulación del -

Gobierno Real Metropolitano se despierta la conciencia de la nueva España de Independisarse teniendo como centro y motor de este anhelo al Municipio.

En la época de la Independencia se manifestaron dos tendencias una conservadora y otra liberal. La primera buscaba una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y la supresión de la elección de ayuntamientos; la segunda buscaba ayuntamientos de elección popular con régimen descentralizado.

En la etapa anterior a la Revolución Mexicana se observa la ausencia de autonomía municipal debido a que los funcionarios municipales estaban sujetos a prefectos y subprefectos, lo que influye posteriormente en el movimiento revolucionario.

La revolución tuvo entre sus fines: lograr la abolición de las jefaturas políticas y la libertad del Municipio.

El Constituyente de Querétaro de 1917. Consagró en el Artículo 115 Constitucional al Municipio Libre pero no reglamentó su ejercicio.

Entre las reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional destaca la de 1983; pues es en la fracción primera de estas reformas y adiciones -- donde se faculta a las legislaturas de los Estados para suspender o declarar desaparecidos ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros dándoles la garantía de audiencia y legalidad.

Para suspender o declarar suspendidos Ayuntamientos o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros se requiere:

- a) Resolución declaratoria o suspensiva del Congreso local.
- b) Que las causas graves por la que se impone esta resolución estén contempladas en la ley local (Ley Orgánica Municipal).
- c) Que se aprueben por las 2/3 partes de la legislatura local.
- d) Que el procedimiento instaurado se ajuste a la garantía de audiencia y legalidad.
- e) Que durante el procedimiento se tenga la oportunidad suficiente de rendir pruebas y alegatos por el procesado.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal dejó en manos del ejecutivo la posibilidad de solicitar a la legislatura local la instauración del procedimiento de suspensión o desaparición de Ayuntamientos o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, (Art.145-B), así mismo le dejó la facultad de proponer a la Legislatura local a los Ayuntamientos provisionales, consejos municipales o a los miembros de los cuerpos edilicios que deban concluir el periodo respectivo.

Proponemos se reforme la Constitución en la fracción primera del Artículo 115 dando la posibilidad a los ciudadanos del Municipio en que se pretenda aplicar esta sanción para que sean ellos -- los que también puedan solicitar a la legislatura local la instauración del procedimiento legal a que nos hemos venido refiriendo, así como la posibilidad de que se les consulte sobre el procedimiento de sustitución es decir sobre quienes concluirán los periodos respectivos pues al fin de cuentas son ellos los que a través de su voto los llevaron a ocupar esos cargos.

- También se propone para el caso del Estado de México que sea la legislatura local, a través de un proceso interno, la que proponga y apruebe a las personas que deberán concluir el periodo constitucional respectivo, dejando de lado de una vez por todas la intromisión del ejecutivo estatal y así que no sea una quimera la autonomía política del Municipio.

- El juicio de amparo no procede en contra de la suspensión o desaparición de ayuntamientos o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros por que los derechos que se ventilan son de naturaleza política y no son garantías individuales. (Art. 73 fracción VIII de la Ley de Amparo).

BIBLIOGRAFIA

- MOISES OCHOA CAMPOS.
"La Reforma Municipal"
Edit. Porrúa.
México 1985.

- TERESITA RENDON HUERTA BARRERA.
"Derecho Municipal"
Edit. Porrúa
México 1985.

- FUSTEL DE COULANGES.
"La Ciudad antigua"
Edit. Porrúa
México 1983.

- ROBLES MARTINEZ REYNALDO
"El Municipio"
Edit. Porrúa.
México 1987

- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.
"El Municipio Mexicano"
Secretaría de Gobernación.
México de 1985.

- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES

"Historia del Municipio en México"

Secretaría de Gobernación

México 1984.

- SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA

"El Municipio"

Edit. Jus S.A.

México 1947.

- DANIEL MORENO

"Derecho Constitucional Mexicano"

Edit. Pax

México.

- BURGOA ORIHUELA IGNACIO.

"Derecho Constitucional Mexicano".

Edit. Porrúa

México 1973.

- BURGOA ORIHUELA IGNACIO

"El Juicio de Amparo"

Edit. Porrúa

México.

- EDUARDO PALLARES

Diccionario de Derecho Procesal Civil.

Edit. Porrúa

México.

- GOMAS TORRUCO JOSE

"Federalismo y Municipalismo, el nuevo Derecho --
Constitucional Mexicano".

Edit. Porrúa

México.

- TESIS:

DE LA LLAVE HILL JOAQUIN.

"El Municipio en la historia y en nuestra Consti-
tución."

- COUTIÑO LEMUS JORGE AMADOR.

"Hacia una reforma del Artículo 115 Constitucio--
nal."

- MARIA DE LOS ANGELES DEL ALVA FIESCA.

"El Municipio como forma socio-política, su evolu-
ción y su importancia en la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos."

LEGISLACION:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ediciones Delma.

- Serie de Leyes del Estado de Yucatán.
Colección de Legislaciones Mexicanas.
Edit. Cajica.

- Prontuario de Legislación Fiscal.
Gobierno del Estado de México.
Impresión a cargo de Italgraf. S.A. de C.V.

- Nueva Legislación de Amparo Reformada.
Edit. Porrúa.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
Impresiones Italgraf. S.A. de C.V.

- Bando Municipal de Huixquilucan, Estado de México.

- Decreto Número 231 de la Legislatura del Estado -
de México de fecha 28 de febrero de 1984.