



324
24

**Universidad Nacional Autónoma
de México**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"El Municipio y la Desaparición, Suspensión
y Revocación del Mandato
del Ayuntamiento"**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALFREDO ROMERO ADORNO

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios :

Por permitirme llegar a este momento tan importante, por darme la salud y la fuerza para cumplir con este objetivo.

A mi Madre : INES ADOORNO HERNANDEZ

Por darme la vida, por otorgarme su amor y comprensión a lo largo de todos estos años, por ser la razón de mi esfuerzo diario.

A mi Padre : ALFREDO ROMERO MAYA

Por toda tu ayuda, por la preocupación — y cariño que me brindas.

A mis Hermanas :

Alejandra Romero Adorno
Arañil Nayeli Reyes Adorno
María de Jesús Reyes Adorno.

Al Sr. Jesús Reyes Macías

Por darme siempre todo el apoyo, cariño e impulso, a pesar de todas las circunstancias.

Al Sr. Joaquín Antolín Alvarez
Por toda su ayuda y cariño.

A toda la Familia Serrato Cortés.

Al Sr. David Serrato Delgado
Al cual dedico muy especialmente
este trabajo, ya que sin su valiosa ayuda
diffilmente hubiera logrado esta meta.

A mis Amigos :
David Serrato Cortés
Jeseee López Rico
por ser los hermanos que nunca
tuve y por su incansable ayuda.

A mis Profesores :
Y en especial al Lic. Mario Enrique —
Martínez Herrera, por su ayuda y con —
presión en la elaboración de este tra-
bajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
Y en especial a la "Escuela Nacional de Es -
tudios Profesionales Acatlán".

Por permítame ser su Alumno y por precu —
para por que nuestra educación sea cada vez
mejor.

O B J E T I V O

Recurriendo al análisis de la Institución Municipal a través —
primamente de sus Bases Jurídico - Históricas, habremos de concluir —
como parte del objetivo de esta Tesis que no se da la desaparición —
del Municipio, ya que es una Institución producto de un Poder Constitu —
yente Originario y que habremos de demostrar que las causales para la —
desintegración o inhabilitación de los Integrantes del Ayuntamiento a —
pesar de que se puede dar de hecho no se recurre a las sanciones co —
respondientes, sino que antes de llegar a esto se pretende siempre —
sagrimir los problemas por la vía Política y no por la Jurídica, ya —
que lo que se incumple son Normas Jurídicas no Normas Políticas.

INTRODUCCION

El Municipio es un concepto por más conocido entre la mayoría de los habitantes de un país, sin embargo, su inicio y la vigencia de su funcionamiento no es de todos conocida. Habremos de iniciar nuestra exposición con un panorama antiguo del funcionamiento, ya en Grecia, Roma y España por haber sido los Imperios que utilizaron tal división territorial. visto esto en el capítulo primero.

El Capítulo Segundo, base de nuestro estudio, analizaremos la forma del funcionamiento del Municipio, de quienes lo integran y de las reformas que se han dado en este siglo, con el objeto de llegar a comprender que una institución como lo es el Municipio es y será una forma de división política territorial de México, y que "desaparecer" al Municipio, por más demagogia que se utilice no habrá de ocurrir sino es mediante la promulgación de otra Constitución y que este evento se da a través de una revolución armada triunfante con el propósito de instalar otra forma de división territorial.

El Capítulo Tercero, hablará de como el ejecutivo federal decidió descentralizar la vida municipal para fortalecer el desarrollo de nuestro país, así como de la importancia que tiene la participación de la población para resolver los problemas municipales y poder mejorarla democracia mexicana.

En el Capítulo Cuarto, se presenta un análisis de cada uno de los artículos del título cuarto "de las responsabilidades de los servidores públicos" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Capítulo Quinto, en el que dejamos patente las causas de "desaparición" que debe decirse destitución de los mecanismos jurídicos aplicables a tales eventos, dejando claro que existiendo la ley aplicable al caso pero sobre todo existiendo la voluntad política de castigar a quien resulte culpable, la sustitución del Municipio se verá fortalecida y el pueblo creará en sus autoridades.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION..	I
CAPITULO PRIMERO. EL MUNICIPIO.	
1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.	1
2.- TEORIA SOCIOLOGICA.	7
3.- TEORIA JURIGISTA.	13
4.- EL MUNICIPIO MEXICANO.	33
5.- ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO MEXICANO.	38
CAPITULO SEGUNDO. LA REFORMA MUNICIPAL Y SU LEGALIDAD.	
1.- BASE CONSTITUCIONAL DE 1917.	43
2.- LA REFORMA MUNICIPAL.	60
3.- CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO.	76
4.- REFORMAS.	85
5.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.	93
6.- BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.	103
7.- REGLAMENTOS MUNICIPALES.	106
CAPITULO TERCERO. LA VIDA MUNICIPAL.	
1.- LA VIDA MUNICIPAL.	112
2.- DESCENTRALIZACION.	113
3.- DEMOCRACIA.	126
4.- PARTICIPACION.	128

	Pág.
2.- DESINTEGRACION Y SUSPENSION DE LOS AYUNTAMIENTOS.	223
3.- CAUSALES PARA LA DESINTEGRACION DE UN AYUNTAMIENTO.	259
4.- PROCESOS PARA LA DESINTEGRACION DE UN AYUNTAMIENTO.	262
5.- CAUSALES PARA LA SUSPENSION DE UN INTEGRANTE - DEL AYUNTAMIENTO.	271
6.- PROCESOS PARA LA REVOCACION DEL MANDATO DEL - AYUNTAMIENTO.	273
7.- PROCESO DE SUSTITUCION.	285
8.- RENUNCIAS DE AUTORIDADES MUNICIPALES - DE (1977 A 1983).	297
CONCLUSIONES.	305
BIBLIOGRAFIA.	306

CAPITULO PRIMERO: EL MUNICIPIO

Una vida social, democrática, participativa y llena de significado, se puede dar en el municipio, con efectiva justicia y libertad.(/)

Los mexicanos deseamos municipios que por derecho, pero también en el terreno de los hechos, estén más dotados de posibilidades políticas, administrativas y de todo orden para ampliar la participación democrática de los ciudadanos, ayudar a resolver necesidades cotidianas cercanas a los vecinos y dar respuesta, con mejores recursos, a múltiples demandas - de las comunidades, cuya importancia para la vida familiar y personal nadie pone en duda.

La historia política del México independiente ofrece muchas pruebas de dicha aspiración, porque está marcada por un constante y demostrado aprecio por los principios de convivencia fundamentales, vinculados con una vida municipal libre y animada. Los más valiosos gobiernos, nacionales y locales, han recogido este anhelo social, dándole mayor sentido y amplitud y le han hecho propósito político.

Con la reaparición del municipio en el plano nacional, se afirma el reconocimiento de los valores con él relacionados, - que son los que se realizan en la familia, la formación de los hijos, el cuidado de su salud, educación y con la búsqueda de su mejoramiento material. Son los valores y las virtudes

(/) Zorrilla Martínez, Pedro. Director General de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.

que fructifican con naturalidad entre vecinos, como la amistad, la lealtad, la franqueza, la confianza, la buena voluntad de participar en tareas sociales y la seguridad de que - habrá un disfrute equitativo de los resultados de dichas tareas.

Todos estos valores, que estimamos en alto grado los mexicanos y en particular los nuevoleonenses, forman parte inseparable de la existencia humana y precisamente el municipio revela todo su rango al ser el lugar inmejorable para asentar y vivir esos valores.

En tanto el país creció y se transformó en los últimos 60 años, no obstante cambios notables y grandes obstáculos, la esencia de la vida municipal se ha preservado y frecuentemente fortalecido. Seguramente porque esa esencia está en el ser social y personal del hombre. La autoridad municipal elevó, - en ocasiones significativas y durante ese tiempo, su calidad representativa y sus capacidades de servicio, con modestia - quizá, pero suficiente para que tengamos una nueva base para avanzar y cumplir nuevas etapas; en Nuevo León nos consta que así es.

Los adelantos del país, el aumento y transformación de la población, el crecimiento y diversificación de las necesidades de una sociedad cada vez más compleja, hacen necesario - reiterar la voluntad social y política de tonificar al municipio. Crear condiciones realistas, normativas, políticas y -

económicas, en las que pueda madurar y afirmarse el vigor de las comunidades locales y en las que sus gobiernos se integren y refuercen mejor; porque son la versión más arraigada de democracia básica, administración pública democrática, comunicación en la sociedad de respeto y vigencia de las libertades.-- Todo ello hace falta en el mundo y en el tiempo en que vivimos, de pueblos teleguidados, administraciones mecanizadas y autoritarias, de incomunicación e incomprensión, de sutiles y eficaces formas de anular libertades o de reservarlas para pocos.

No basta lo que se ha caminado y es urgente atinar en un propósito social de alto valor, en el que se insiste constantemente, porque importa a todos, porque está en el tejido de nuestra vida y apunta hacia unas metas que parecen estar siempre más allá, conforme se avanza en su obtención.

Es por esto que los mexicanos nos preguntamos cuáles son las causas de los evidentes retardos en el avance municipal.-- Las sociedades y los hombres, en una tarea perseverante y sin fin, deben perfeccionar y buscar durante toda la vida sus metas y finalidades más importantes; pero inquieta, en relación al municipio, no detectar los obstáculos.

Se justifica reafirmar algunas ideas y experiencias que podrían dibujar un contorno sugerente a la cuestión municipal, provocar reflexiones y acciones que nos acerquen más al objetivo. Se requieren muchas ideas, experiencias, conversaciones,

diálogos y proposiciones.

La convivencia en el municipio es una realidad y se multiplica a pesar de muchas condiciones negativas de fuerzas, intereses y vicios, que a menudo son traba y contracorriente de los deseos de la voluntad de los vecinos.(2)

La experiencia señala que el municipio debe y puede ser - salvaguarda de libertades, garantía contra la arbitrariedad, - oportunidad permanente de una relación y comunicación social, que sólo la vecindad asegura, y el lugar más adecuado para el ejercicio efectivo de derechos y la satisfacción pronta y cumplida de necesidades intensamente humanas.

El país no pudo crecer en la medida y manera que lo exigió la población. Se multiplicaron los grupos sociales que - desafortunadamente están en riesgo permanente de perder, o no alcanzar, oportunidades en educación, salud, alimentación, - casa y trabajo. La marginación o el peligro de caer en ella, es asiento de desesperanza, incredulidad, desconfianza, pasividad, injusticias, rencores y violencias. Por equidad y conveniencia lícita hay que evitarla y hacer que todo mexicano - que respeta a los demás, que actúa conforme a la ley y que se esfuerza y trabaja, tenga la oportunidad de progresar, de que sus hijos vivan mejor.

(2) Idem

Tampoco avanzaría el país si sus clases medias se frustraran, se desinteresaran, se olvidaran de lo social y se dejaran invadir por temores y egoísmos. Es decir, por inclinaciones antisociales y aislamiento hostil.

También se constituirían en rémoras del desarrollo social y económico los grupos privilegiados si se generalizan o admiten presiones para que se garanticen prerrogativas sin obligaciones. Si se desnacionalizan los comportamientos de quienes deberían sentirse más comprometidos a dar ejemplo, y si se dejan consolidar situaciones de injusticia social o actitudes de desprecio a los principios y valores de nuestra patria.

1).- CONCEPTO DE MUNICIPIO

"Antecedente etimológico: La voz municipio, surge como - concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de manus, que significa prestación. Munis, es quien está obligado a - las prestaciones. Y así nace la idea de cum munis, o sea, - quien pertenece con otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munera o finalmen- te municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el térmi- no municipio a través de la voz francesa commune, sustantivo_ singular que significa el conjunto de derechos consuetudina- rios de la comunidad; así mismo, mediante el latinismo jura - communia, que significa juramento y acción aunada o conjunta."

(3)

"Municipio, significa en el régimen feudal, el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos."(4)

"Municipio, tiene dos sentidos en el lenguaje de la Edad Media. En un primer sentido amplio, designa toda ciudad que tenga una organización municompleta; y en un sentido estricto denota el munijurado, o sea, una asociación bajo la fe del -

(3) Reynaldo Robles Martínez. El municipio, Ed. Porrúa, Me- xico, Segunda Edición 1990 p. 64

(4) Litre, citado en Petit Dutaillis. Los municipios fran- ceses.

juramento y que coincide generalmente como el máximo de -
franquicias."(5)

"El municipio, es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuya a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a esta, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute proindiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven."(6)

"El municipio es una sociedad de familias e individuos - unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes - que de la misma se derivan."(7)

"Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes."(8)

"Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado,-

(5) Esmein, citado en Petit Dutailis.

(6) Martignac, citado en Mario Colin. El municipio libre, p. 19 en Ibid.

(7) Cuesta, citado en Mario Colin.

(8) Colmeiro, citado en Mario Colin.

que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional."(9)

"La característica del municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el municipio, en -- efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, él se define -- según las condiciones reales de la vecindad."(10)

"El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito territorial con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento!"(11)

"El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del -- ayuntamiento."(12)

El municipio tiene su raíz por así decirlo, en el origen de la convivencia social, Vecinos, familias que necesitan -- llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para

- (9) Omeba. Enciclopedia Jurídica, citada en Ibid.
- (10) Adolfo Pozada. citado por Mario Colin. Op. cit. en Ibid.
- (11) Reynaldo Pola. citado por Mario Colin. Op. cit. en Ibid.
- (12) Mendieta y Nuñez. citado por Mario Colin Op. cit en Ibid.

realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, -
crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que -
afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad -
de crear y organizar de acuerdo a esos servicios, y con el -
tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del
trabajo, determinarán nuevos problemas que deben contemplar -
los vecindarios." (13)

"El municipio no constituye una unidad soberana dentro -
del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los pode-
res expresamente establecidos por la Constitución, el munici-
pio es una forma en la que el Estado descentraliza los servi-
cios públicos correspondientes a una circunscripción territo-
rial determinada." (14)

"El Municipio es una sociedad natural domiciliada. El mu-
nicipio es la comunidad social que posee territorio y capaci-
dad política, jurídica y administrativa... activamente puede_
asumir la acción de un cambio cualitativo que es el desarro-
llo económico, político y social, capaz de permitir un desa-
rrollo integral." (15)

(13) Fabian Onsari. citado por Mario Colín. Op. cit. en Ibid.

(14) Gabino Fraga. citado por Miguel Acosta Romero. Teoría
General del Derecho Administrativo

(15) Miguel de la Madrid. Exposición de motivos correspondien-
tes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115
constitucional presentado ante la Cámara de Senadores. citada
en Reynaldo Robles Martínez. Op. cit.

"El municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la Administración Pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, - adoptando la forma de poder coactivo." (16)

"El municipio mexicano, es el primer nivel de gobierno, - con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar - sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa." (17)

"Municipio. Conjunto de habitantes de un mismo término - jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. Término municipal." (18)

"Municipio, núcleo social de vida humana total, determinado o definido totalmente por las necesidades de la vecindad" (19)

"El municipio es una unidad política dentro del Estado. - Su base es una comunidad geográfica localizada y se reconoce_

(16) Otto Gonnenswein. Derecho municipal alemán. citado en ibid.

(17) Ibid.

(18) Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Diccionario de derecho

(19) Adolfo Posada. El régimen municipal de la Edad Moderna. citado en Moisés Ochoa Campos. La reforma municipal.

una autoridad propia para la gestión de los intereses parame-
te locales. En este aspecto el municipio dispone de una esfe-
ra particular de competencia. Pero el municipio no está sepa-
rado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estruc-
tura."(20)

"El municipio en México se integra como reflejo del país
y de los estados, con cinco elementos fundamentales: población,
territorio, gobierno, autonomía y relación de vecindad."(21)

El municipio "...constituye una comunidad de personas -
preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio,
para la satisfacción de las necesidades originadas por las re-
laciones de vecindad."(22)

(20) José Gamas Torruco, "Federalismo y municipalismo". en
José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, coord. Nuevo
derecho constitucional mexicano.

(21) Máximo, Gámiz Parral. Derecho constitucional y adminis-
trativo de las entidades federativas.

(22) Carlos García Oviedo. Derecho administrativo. citada
en Miguel Acosta Romero.

2).- TEORIA SOCIOLOGICA

La esencia del ser humano exige vivir en sociedad, cuyo factor determinante es el grupo social, no el individuo aislado, y constituye la familia la forma de comunidad primaria - donde encuentra la satisfacción de sus necesidades inmediatas; en este orden de ideas, la extensión espontánea y natural de la familia es el Municipio.

El hombre es un ser social por naturaleza, que tiende a asociarse, así lo expresa Aristóteles al definirlo como un "zoon politícón", es decir un animal político de lo que concluimos que desde sus orígenes hasta nuestros días los seres humanos han buscado la forma de vivir en sociedad para satisfacer sus necesidades.

Por lo tanto, es importante hacer notar que el Municipio es una comunidad básica. Para analizar lo antes mencionado a continuación haremos referencia a la "Teoría de las formas sociales" de Ferdinand Toennies y Gastón Richard.

Por lo que respecta a la teoría, la palabra sociedad tiene dos significados: la comunidad y la sociedad en estricto sentido.

La comunidad es obra de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y aparece espontáneamente como una cosa natural; vive una existencia ideal distinta de los individuos que la componen, tal es el caso de la familia, la iglesia

y el Estado, que subsisten a los individuos que la fundan y las componen.

La sociedad, en cambio, es producto de la voluntad y se manifiesta en el intercambio de ideas, de creencias o de emociones.

Dichas especies se distinguen en cuanto a que la sociedad, el individuo se sirva de ésta para satisfacer sus propias necesidades, mientras que la comunidad se sirve de los individuos para realizar fines universales superiores a los fines individuales.

Por ende el Municipio corresponde a la comunidad (Sergio Francisco de la Garsa) "El Municipio es una comunidad natural, que preexiste y subsiste a los individuos que la integran." Y si en determinado momento desaparecen los miembros que lo conforman, este subsistirá "como una forma capaz de llenarse con el contenido de nuevos individuos y nuevas generaciones.

No podemos dejar de reiterar que el Municipio existe por la simple naturaleza del ser humano, que es una naturaleza del Derecho Natural. Hay grandes tendencias que han hecho incapaz sobre los orígenes del Municipio como es: la teoría sociológica o jurenaturalista.

Esta teoría sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación.

Para discernir lo anterior, mencionaremos lo siguiente:

"El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo - que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista."

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen - necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una sociológica, y, que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.

El instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza.

El Municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dió origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como:

Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores - del siglo XIX, y entre ellos Fernando Albi, nos cita al municipalista Pascuad, que señala:

"La constitución de los Municipios se remota al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre."

Por consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados, después de esos Municipios se unieron a otros y han formado las naciones.

En 1910, Berthelemy sostiene que:

"Esa asociación..." (el Municipio) "Es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de Estado es la civitas; desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina; la una domina con la otra y, o bien la absorbe se entienden y el Estado toma la figura de Federación de Municipios."

Tocqueville razona diciendo que el Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio:

"La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos cualquiera que sean sus costumbres y sus leyes; es el hombre, quien hace los reinos y crea las repúblicas."

Otras teorías se firman en la estimación del instinto social, sostienen que el individuo presentó el instinto social con manifiesta tendencia a la asociación, pues solo agrupado, podía garantizar a su vez la satisfacción de otros instintos, como los de conservación, reproducción etc.

Según Aristóteles "Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto sociable; por eso el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores."

Teorías Sociológicas de asociación según:

GARCIA OVIEDO afirma "que el Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos.

EMILIO DURKHEIM sostiene "que la aparición de nuevas necesidades se da con el acrecentamiento de las familias y esto influye para la constitución del Municipio."

BARNES Y BECKER mencionan "que la base de la sociedad en su origen, fue la tendencia innata del ser humano a la asociación y no a la reflexión y la percepción de su utilidad."

MARIO MOYA PALENCIA "El Municipio es quizá la primera y más antigua forma de organización político-social."

MOISES OCHOA CAMPOS "El Municipio desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como Municipio Natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo."

MAI WEBER clasifica al Municipio como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación fija la siguiente escala:

- 1) clan
- 2) tribu
- 3) aldea
- 4) ciudad

3).- TEORIA JURICISTA

La plena conciencia del hombre de su propia debilidad, el enorme cúmulo de dificultades que tenía que vencer para poder sobrevivir y su lucha constante contra otras bestias mejor dotadas físicamente para sobreponerse a las inclemencias del medio ambiente, lo impelió a la asociación para poder cubrir - sus tres primigenias necesidades: comida vestido y alojamiento; pero él sabía que solo no lo podía lograr, que el grito - de la conservación de la especie lo obligaba a agruparse y - que sólo con el concurso de otros seres podía lograrlo. También era importante para el hombre transformar, para su perfecta supervivencia, a la familia animal, que tenía como escenario el inclemente período del pleistoceno, en una sociedad humana. Todos los pasos que de la vida natural animal, con sus módulos herederos, predominantemente biológicos, para convertirse en una organización social tradicional adquirida e - impuesta conscientemente, fueron dados en cientos miles de - años.

Para poder realizarlo, el deseo de asociación trajo acompañada la necesidad de comunicación, que comenzó con manifestaciones mímicas y guturales, que terminaron con el nacimiento del lenguaje.

Cuando un grupo comprendió que tenía que convencer a otro sobre la convivencia de adoptar estrategias rudimentarias para la caza y la mejor distribución de sus productos, del --

apoderamiento de las mejores cavernas que servían para estar a cubierto y con seguridad para sus descendientes, ahuyentando a las bestias que habían hecho del lugar su habitad, nació el clan.

Dentro de la organización de la familia y para perpetuar la especie, los clanes u hordas familiares se convirtieron en clanes exógamas y los instintos y hábitos sexuales se hicieron cada vez más artificialmente dirigidos y circunscritos, obligando a los jóvenes de ambos sexos a buscar su apareamiento fuera del grupo familiar, lo que trajo como consecuencia que las familias fueran conformándose en hordas, y por lazos sanguíneos, éstas al asociarse se fueran convirtiendo en clanes, que a su vez se transformaron en tribus.

Para conocer cómo se fueron conformando todas las sociedades hasta proporcionarse el gobierno de sus comunidades, se hace indispensable remontarse a los hombres de Neanderthal y, posteriormente, a los Cro-Magnon, de los cuales somos sus descendientes, para saber cómo organizaron sus sociedades. Cuando eran recolectores necesitaron forzosamente de la dirección de un hombre que fuera lo suficientemente enérgico y fuerte para poderles pedir de cómo debían de organizarse; para obtener al máximo provecho de sus actividades: algunos ya en la etapa de cazadores hicieron la perfecta división de las actividades sexuales. La mujer se convirtió prácticamente en recolectora, porque podían realizar sus actividades colgándose en el cuadril al chamaco y así poder recoger las bayas, -

tubérculos y todo lo indispensable para complementar la dieta alimenticia, mientras los hombres se dedicaban a la caza ¿Cuál fue el gobierno municipal? El del hombre más fuerte, del más vigoroso o bien de aquellos más inteligentes que buscaron la presencia de algo sacro, es decir, la existencia del elemento sacerdotal.

A través de los tiempos, individuos inteligentes, perfectos conocedores de sus tribus, les hicieron creer, valiéndose de la ignorancia de los integrantes de su núcleo social, que de ellos eran los portavoces de la voluntad divina y, en ese preciso momento, surgió la aparición del director sacro; es decir, del sumo sacerdote conductor de pueblos.

En los lugares más civilizados de la antigüedad, en donde surgieron los primeros destellos de la civilización, refiriéndose a aquellas zonas balladas por el Yang Tse Kiang y el Huang Gho, en la milenaria China. En este país, dadas las condiciones físicas del medio ambiente en que se habían ya apartado de la civilización tribal de la estepa y se hicieron sedentarios, comenzaron a despertar los grandes y deliberados propósitos de gobernar a los hombres. Grandes pensadores como Lao Tse y Confucio comenzaron a crear sus teorías. Lao Tse pensaba que los intelectuales valían poco, que no servían, que solamente confundían a la gente, que debían de existir una sola y exclusiva ley, dando lugar a la expansión de sus teorías que se denominaron "legisladas". Confucio no creía en las teorías legistas y pensaba que sólo existían cinco teorías_

relativas basadas principalmente en el amor, pero no solamente en el amor que nosotros, en nuestra actual civilización, concebimos como amor al referirnos al amor heterosexual; no, ellas se referían al amor haciendo caso omiso del sexo. Decían que hay amor cuando se tiene un amigo, ese sentimiento que nosotros, para diferenciarlo, le llamamos amistad. Esas teorías fueron evolucionando en forma tal que propiciaron la creación de imperios, pero esos imperios tenían pequesitos con púsculos que lo integraban y estaban gobernados a través de gobernantes delegados que más tarde serían conocidos por emperadores, reyes o bien como el hijo del Cielo. Es decir, también ahí existía la teoría sacra. Vamos a alejarnos un poquito de ellos y nos dirigiremos a la India, acercándonos más y más a nuestra civilización. ¿Qué encontramos? Delegación de funciones, un señor que se apropió generalmente de todo era el amo y señor, auspiciado por otros hombres que le ayudaron. Tenemos como ejemplo la ciudad de Pataliputra, de donde centralizadamente dimanaban todos los ordenamientos para el reino, pero las ciudades se gobernaban por delegación; es decir, el emperador llamaba a un señor que podía llevar el nombre de virrey, mátrapa o simplemente delegado y era, en ese preciso momento, el que gobernaba a la población con sólo la obligación de rendir cuentas al poder central, de ahí resulta el problema con el que nos vamos a tropezar constantemente nosotros, hombres más civilizados en los actuales momentos: el centralismo y el descentralismo.

Cruzando hacia el Occidente el Hindu-Kush, nos encontramos con las culturas mesopotámicas, los sumerios, los etracos, los latinos, etcétera, pero fundamentalmente con los hebreos. Los hebreos han sido siempre un pueblo extraño, extraño desde cierto punto de vista, pero no tanto si tratamos de comprenderlo. Partamos del principio de que los hombres siempre han creado sus propios dioses y en ello influye el hecho de que eran temerosos del destino, la inseguridad propia de que eran poseedores y sobre todo, el pleno conocimiento de su debilidad. No así los hebreos, quienes a partir de Habraham preconizaron la existencia de una religión monoteísta; ellos afirman la existencia de un Dios único, omnipresente y omnipotente, que ha escogido a los hebreos como su pueblo favorito. Esta teoría monoteísta es la que ha hecho del pueblo judío el único pueblo que tiene ese aglutinamiento tan grande que, no obstante la diáspora por todos los ámbitos de la tierra, han sabido y conseguido continuar unidos.

Vamos a recurrir ahora a los aqueos, a los helenos, a los griegos y nos encontramos lo que se considera como la base fundamental de nuestra civilización. Se considera que los griegos no tuvieron ni pista de democracia, porque no puede ser democrática un pueblo que basa su pirámide social en la esclavitud; eran demócratas con su élite, es decir, eran demócratas de una aristocracia. Y ellos nombraban sus arcontes y un sinnúmero de títulos que tenían. Formaron sus doce tablas que fueron producto de las ideas del legislador Solon, que fueron pasadas posteriormente a los romanos y que sirvieron -

para la creación de la legislación romana y, a la postre, que es la base fundamental de nuestras doctrinas de carácter legisla-

Todos sabemos cómo se formó el núcleo de la ciudad de Roma; Rómulo proclamó la bienvenida a todos aquellos que quisieran avicinarse en ella, quedando por lo tanto formada por el principio patriarcal, el clan y las tribus, que se amalgamaron y se aposentaron en los barrios que se denominaron tribus rusticas, de donde se desprende la índole de los elementos constitutivos de la ciudad.

Concretando, podemos decir que el pueblo de la ciudad estaba formado por las gens agrupadas en curias y éstas a su vez agrupadas en tribus. Con el crecimiento de Roma, ésta comenzó a establecer colonias en las cuales el habitante no perdía su cualidad de ciudadano romano, votaba y podía ser electo para cargos políticos. Durante la República, los funcionarios se consideraban como servidores públicos, cualidad que con el Imperio y la depravación de las costumbres cívicas se fue perdiendo. Hay que hacer notar que las ciudades conquistadas eran gobernadas por funcionarios enviados desde la metrópoli y llevaban el nombre de "petrores". Cuando las ciudades fueron fundadas y no sometidas gozaban de plena autonomía y de todas sus instituciones, y de ahí el origen del municipio o de las instituciones que podemos asimilar con él.

Una ciudad tan grande como Roma confrontaba un problema que aún en toda las capitales de los Estados y de las Repúblicas se encuentra: la existencia de la demarcación de los -

poderes, el poder Estatal o de la República y el de los poderes municipales. Los romanos resolvieron el problema con el nombramiento de un prefecto urbi, que atendía a las necesidades de la población urbana romana.

Se decía que una ciudad, obtenidas las civitas, que podían ser civitas cum sufragio, podía conservar en cuanto a su organización interior sus propias autoridades y órganos administrativos, tales como magistrados, senado, comicios, etcétera, y las otras a las cuales se les concedía el sine sufragio. - Las primeras dieron lugar al municipia y las segundas eran gobernadas por delegados llamados prefectos. En su origen los municipia se dividían en dos: la municipia foederata y la municipia coerita. Las primeras eran ciudades que se adherían a Roma mediante un pacto y conservaban su organización política y administrativa pero sus autoridades estaban sujetas a un gobernador enviado desde Roma; las segundas llamadas "ciudades estipendiarias", debido a que mediante un tributo o estipendio podían gozar del ius connubi y el comercio. Por lo que toca al manejo interno del municipio, contaban con dos tipos de funcionarios: unos llamados magistrados y otros de menor relevancia, a cuyo cargo estaban los trabajos físicos de la municipalidad.

Dentro de la organización municipal, los magistrados más importantes eran los duunviri o también duoviri juri dicundo, cuyas actividades principales eran presidir las curias, las asambleas populares, impartir justicia y, en general, dirigir

la administración municipal ayudados por los "aediles", que tenían a su cargo la policía; los "quaestores", que eran los tesoreros; los "censores", que eran como oficiales del registro civil, y el "defensores plebis". Sobre todos ellos existía un funcionario nombrado por el emperador, cuya actividad era el de un contralor imperial.

Pasaremos a estudiar a los árabes; éstos en su conquista a España, hicieron una proeza formidable, como ya la habían hecho los visigóticos en la península. Los visigóticos dominaron a los celtas y a los iberos con unos cuantos hombres; como ya lo habían hecho en su momento tanto cartagineses como romanos, trasplantando estos últimos su organización municipal, pero bajo el control de la metrópoli a través de enviados delegados, por lo que la autonomía municipal de que disfrutaban era muy escasa. La organización social era muy compleja y estaba dentro del marco eminentemente familiar, de tipo patriarcal, y con una división muy marcada entre hombres libres y esclavos; además de que dentro de los hombres libres también existían divisiones según el poder económico y el orden estere; como éste estaba ligado fuertemente a los puestos inferiores al servicio del imperio, actuaban como verdaderas oligarquías municipales.

Debido a las fuertes raíces que tenía el municipio en España, éste siguió vigente aunque con fuertes instrumentos típicamente germanos, como fue el *conventus publicus vicinorum*, especie de asamblea general integrada por todos los hombres -

libres de una ciudad, que resolvía los problemas locales; de ellas se originaron más tarde los concilios o asambleas mixtas integradas por todas las fuerzas vivas de la nación y que constituyeron un antecedente de las Cortes que contribuyeron, posteriormente, al florecimiento de la vida municipal. Como -decíamos, los árabes hicieron una formidable proeza al derrotar al debilitado poderío visigótico e hispano romano, ya que con sólo 500 hombres Tarik logró el triunfo que fue refrendado por la derrota visigótica de Guadalete que permitió que -los árabes sólo se detuvieran en su absorción territorial hasta la zona cantábrica, detenidos por la orografía de los picos de Europa.

Para poder controlar tan extensos territorios, los árabes crearon un sinnúmero de funcionarios, todos ellos animados de un fuerte centralismo, entre los que se encontraba el alcalde, que fuera posteriormente el presidente del ayuntamiento de cada municipio y delegado en el orden administrativo dentro del ámbito municipal.

El rey asturiano Don Pelayo enmarca, con su actitud independiente, un hecho importante para la posterior integración de los reinos hispánicos y, por ende, de la nacionalidad española; a través de la constante guerra trataron de crear Estados feudales, que sólo se logró en León, ya que las demás zonas se tuvieron que poblar para su control con campesinos libres, dueños del territorio al que defendían. Así, vemos como Castilla no nace con Don Fernán González, sino que es la continuación de la antigua Cantabria, cuyos pobladores defendían

fieramente sus fueros y que es consecuencia del fenómeno llamado de "replacación", consecuencia lógica del largo período conocido como de la "reconquista". Las condiciones de vida en las zonas fronterizas eran tan graves que era difícil encontrar pobladores para ellas, por lo que para atraer a los colonos se utilizó el sistema de ofrecer ventajas y garantías jurídicas - por medio de los fueros o cartas pueblas, en las que se respetaba la libertad personal de los colonos.

La índole de vida de los pueblos españoles de la reconquista y la razón de sus luchas por los fueros, no hace comprender que en los siglos IX y X la palabra "fuero" era sinónimo de derecho especial o privilegio y así vemos que los fueros municipales eran los estatutos de las ciudades en las que se fijaban los privilegios y las exenciones de que gozaban. Podemos decir que la principal característica del municipio español medieval era la organización de cada uno de ellos, de acuerdo con sus particulares características.

Más no se crea que sólo en el reino leonés-castellano se presentaba el fenómeno de los fueros, también se presentó en Aragón, en Cataluña y en Valencia y posteriormente, cuando la reconquista pasó a tierras meridionales, tomaron carta de naturalización en los reinos de Taifa. La organización municipal con base a sus fueros resolvía el problema del equilibrio, ya que fijaban su posición autónoma dentro de un Estado o nacionalidad. De lo antes enunciado se deduce que los fueros o cartas forales fueron la base de las garantías individuales y del principio de la igualdad ante la ley y el principio de la -

inviolabilidad domiciliaria.

El fuero, sea de la índole que fuera, es una institución característica de las ciudades medievales españolas, gracias al cual su órgano directo, el municipio, minó grandemente a la organización feudal, quebrantó el poder nobiliario y propició la formación de las grandes nacionalidades.

Una gran característica de los municipios es que estaban facultados para crear gremios, establecían ferias, favorecían al comercio y a la agricultura, prestaban auxilio a los necesitados e impedían abusos de nobleza y reyes, hacían labor de reguladores en la compraventa de cereales y efectuaban labores de crédito tanto refecionario como de habilitación y avío; sin embargo, lo más importante es que se podían dar sus propias ordenanzas sin más límites que los intereses de la corona.

Había muchas jerarquías entre los que manejaban los ayuntamientos, siendo los principales el alcalde y el escribano, éste último era y fue muy importante, ya que fungía como notario con fe pública, y bandos y publicaciones carecían de valor sin su presencia. Dentro de la organización aragonesa, el máximo exponente de la autoridad se denominaba "mustacaf", que no sólo regía los destinos del municipio, sino que también administraba justicia sin recurrir a documentación y sus juicios no tenían apelación. Esta institución duró hasta principios del siglo XVIII. La política de los reyes católicos que utilizaron a la pequeña burguesía y a la baja nobleza, preparándola en las universidades y en el estudio de legislaciones

altamente cesaristas como son el derecho romano y el bizantino o justiniano, trajo como consecuencia lógica el decrecimiento de la influencia nobiliaria y el resquebrajamiento del sistema feudal, así como la decadencia de los municipios.

En la España peninsular, el arribo al trono de Carlos I y V de Alemania dio al traste con la independencia de los municipios, ya que la rebelión de los comuneros encabezados por Juan de Padilla, fue aniquilada en la Batalla de Villalar en la que perdieron la cabeza sus dirigentes.

Carlos V se encontró no sólo con enormes territorios heredados, sino con extensiones infinitamente mayores que le procuraron las huestes descubridoras y conquistadoras de América y que no eran de la nación española, sino de la propiedad particular de la corona, según la bula *noverint universi*, pudiendo llamar a esa época como el inicio de una política de absorvente centralización, que dio fin a los fueros y a la paulatina pérdida de la autonomía municipal.

En Mesoamérica todos los pueblos asentados en su territorio tenían una organización teocrático-militar y no cabía dentro de su organización social más voluntad rectora que la que detentaban los militares-sacerdotes, que al acaparar esas dignidades, llámese Huema o Tenoch, jamás pensaron en darle oportunidad a grupo o individuo en tomar parte en las determinaciones de la marcha de los destinos de sus tribus. Si tomamos como base la sociedad azteca en la llegada de los españoles, más concretamente en tiempos de Moctezuma Xocoyotzín, por ser

la más evolucionada en su organización social, nos encontramos que la cúspide de la pirámide social estaba encomendada a él, que tenía el rango de Tlacatecatl, el más elevado en el ejército, y el de teotecutli, sumo sacerdote del dios tribal, y en él se centraba todo el poderío y ningún poblado atendía a más legislación que la emanada de su centralismo. Las funciones de la buena marcha del poblado o de la ciudad estaba a cargo de mandocillos de barrio, que recibían el nombre de calpixtles, y se hacían cargo de cuidar caminos, limpiar calles, cuidar el buen estado de las acequias, así como de cobrar tributos. Podemos decir que el gobierno de la población urbana de México-Tenochtitlán carecía de origen popular, sin independencia de ninguna naturaleza y que, por lo tanto, no es temeraria la afirmación de que las ciudades estaban sujetas al más absoluto de los centralismos, en las que los habitantes sólo tenían categoría de tributarios y los funcionarios que las atendían eran tan sólo empleados por el gobierno supremo.

Con la fundación del ayuntamiento de Veracruz por Hernán Cortés, pasa a América la organización municipal, que hace recordar la legislación de las cartas puebla y sus correspondientes fueros, hecho con el que establecía automáticamente el dominio real y desaparecía la del gobernador de Cuba. Ante ese organismo, Cortés declinó los poderes de que le tenía investido Velázquez y aceptó el nombramiento para representar al rey como capitán general del ejército y justicia mayor. Ese fue el principio de la polifерación de los ayuntamientos en México, impartiendo la administración de justicia sus alcaldes. Se debe a Hernán Cortés la base de la legislación muni-

cipal, pues a parte de las famosas capitulaciones de Veracruz, expide actas reguladoras de costumbre y ordenanzas militares.

Después de la publicación de las ordenanzas de Hernán Cortés no se legisló en cuanto a municipios hasta el advenimiento de Felipe II al trono. Existían dos tipos de cabildo: los cerrados y los abiertos, estos últimos sólo se celebraron en Veracruz y en León, y los demás se realizaban en las casas - consistoriales. Más no sólo los españoles gozaban de organización municipal, también había cabildos de indios, generalmente encabezados por los caciques.

Desgraciadamente, la corrupción propiciada por Carlos V - como por Felipe II dio lugar a la venta de regidurías y otros cargos de representación, dando lugar a la creación de un - patriciado urbano y el abandono de los servicios municipales. - Más tarde en 1790, se crearon las intendencias, que acabaron - con la poca independencia de los municipios y la más absoluta centralización.

Con la entronización de Carlos III, sabio y perpicaz go-- bernante, se inició una era de moralización, que trajo como - consecuencia que mandará a América a Don José de Galvés, quien dentro de las muchas modificaciones que hizo del gobierno no sólo municipal sino de toda clase, estableció el sistema de - "partida doble" y el del contralor general, los cuales acen-- tuaron el centralismo y redujeron a las municipalidades a una absoluta y completa dependencia. Podemos decir que durante - la época colonial, la organización municipal americana siguió

los mismos lineamientos de la legislación municipal española, y estuvieron siempre impregnados de tendencia centralista y - anulación de fueros.

La idea de que el pueblo era la fuente y el origen de la soberanía, que dentro del ayuntamiento de la ciudad de México preconizó el licenciado Verdad, levantó un desconcierto tan grande que algunos prelados de la Iglesia declararon que ese principio era herético y que la Iglesia lo anatematizaba, cogtándole posteriormente la vida a tan preclaro varón. Una buena medida hubiera sido que la casa de Borbón imitara a la casa de Braganza y se hubiera venido Carlos o Fernando a gobernar América, mientras pasaba el vendaval bonapartista o que - Carlos III hubiera tenido la osadía de seguir la idea del conde de Aranda, que aconsejaba formar un imperio, imponiendo en el gobierno de cada uno de los virreinos a un miembro de la familia real como rey y él se hubiera constituido como emperador, creando con ello una comonwealth hispana con 150 años de - anticipación.

El letrado que hay en el cura Miguel Hidalgo y Costilla - entrevé que se hace indispensable legislar para atender a las necesidades del municipio, aplicándole a cada uno las medidas de acuerdo con sus necesidades, que nunca serán las mismas en uno con características mineras a uno con características - agrícolas, ganaderas, pesqueras o comerciales.

En el curso de los primeros años de la lucha libertaria - no se hace ninguna modificación al régimen municipal y sólo - tocan de paso la organización de los ayuntamientos, como le - hace la Constitución de Apatzingán. Ni el plan de Iguala ni - el Acta Constitutiva de la federación ni la propia Constitu- ción de 1824 se procuraron de este importante organismo, en el cual veía el cura de Dolores una de las bases naturales del - gobierno.

Al declararse los límites de las entidades federativas en el texto de la Constitución, implícitamente se considera que están formadas por corporaciones más pequeñas llamadas municipios, que son sociedades organizadas por personas, cosas y territorio, elementos tan indispensables para la vida como lo son para la vida del propio estado que las contiene; sin embargo, la constitución de 1824 hace caso omiso de la organización de los municipios y éstos continúan rigiéndose por la - foral española.

Dos cosas se hacen desagradables en la Constitución de - 1824, como son el sostenimiento de dos fueros militares y religiosos, y la manifiesta ostentación de una intolerancia religiosa. Sigue existiendo el municipio como antes existía y dentro del texto de la constitución lo dice: "Las instituciones que existían de indios españoles se seguirán como hasta la - fecha, mientras no se dicten ordenanzas al respecto" y estas ordenanzas al respecto se tardaron tantísimos años, hasta que en 1879 se expidió el código de procedimientos, pero ya des--

pués de la Constitución de 1857. De lo que se deduce que el país estuvo gobernado con una legislación hecha en el patrón monárquico, pero para ser aplicada dentro de una sociedad eminentemente republicana. La Constitución de 1824 es hermosa porque verdaderamente le dio coherencia a nuestra nacionalidad, un tanto cuanto rara, porque si nosotros somos estudiosos de la historia desde el punto de vista sociológico, veremos que quienes vivían en esta época no eran mexicanos, aunque ya se titulaban así, tenían toda la concepción novohispana. En una época acusaron a los constituyentes de hacer una copia de la Constitución Americana y de la Revolución Francesa.

Las leyes centralistas de 1836 y su Constitución disponía que las autoridades municipales debieran ser de elección popular, encabezados por un alcalde y que estaban investidos de una facultad de organizar los servicios de las ciudades o villas de su jurisdicción, teniendo derecho a recolectar e invertir los fondos necesarios; sin embargo, el nombramiento de sus subprefectos colocó a los municipios en la escala inferior de una cadena jerarquizada por una serie de organismos administrativos, cuyo rector era el Presidente de la República.

Afortunadamente, para el país, vinieron los hombres de la Reforma, que son verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad, los que estaban concientes de lo que somos, los verdaderos concededores de nuestra idiosincrasia, porque ellos eran -

ya la segunda generación, que no pensaban como la primera del primer tercio del siglo y nos dieron la fabulosa Constitución de 1857. ¿Pero, se acordaron del municipio? NO, al contrario, en lugar de acordarse del municipio, las Leyes de Reforma vinieron a fastidiarlo, ya que quitándoles las cajas de los pueblos les fueron paulatinamente reduciendo su poder económico, mermando su posibilidad de autonomía, medida que se complementó con la Ley de Democratización de Bienes de las Corporaciones Civiles, restándoles a los municipios el usufructo de los "propios", que eran fuentes de recurso para la satisfacción de las necesidades de las poblaciones.

Durante el efímero Imperio de Maximiliano y la larga duración de la dictadura de Don Porfirio Díaz, el centralismo alcanzó su máxima expresión a través de la institución de las prefecturas políticas que constituyeron el engranaje de su gobierno que se ajustaron a las necesidades del país en el orden material, pero con una falta absoluta de libertades civiles.

Tanto en el movimiento maderista como en el constitucionalista, los municipios siguieron desenvolviéndose dentro de las normas existentes durante el porfirismo, pero ya Don Venustiano Carranza, como el jefe del ejército constitucionalista, aspiraba dar a los municipios libertad política e independencia económica, emancipándolos así de la tutela de las entidades federativas a las que pertenecen.

Tenemos, entonces, que los constituyentes de 1917, comien-
tes ya de los que somos, sabedores de nuestra condición, cong-
cedores del destino que nos tiene la vida marcada, ya habla-
ron en el artículo 115 Constitucional de la existencia del -
municipio libre; ellos fueron los que nos dieron la noción -
perfecta que no hemos realizado, porque es paradójico que vi-
viendo en una República de carácter federal tengamos procedi-
mientos eminentemente centralistas.

El artículo 115 Constitucional proclama y grita la exis-
tencia del municipio libre, pero con todas sus implicaciones_
de autonomía tanto política como económica y operacional.(23)

Por su parte también se sostiene que antes que la ley de-
clare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones huma-
na asentadas en un territorio determinado.

Por lo tanto el Municipio es una entidad territorial huma-
na jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley de-
nomine Municipio, es la ley la que le da tal carácter y la -
que señala sus requisitos, así como su forma de ser.

Uno de los exponente más típicos de estas tesis, es el -
maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácti-
camente puede concebirse el llamado "Municipio Natural", ya -
que:

(23) Solorzano Olvera Miguel. El Municipio como Factor del -
desarrollo Nacional Equilibrado. Gaceta Mexicana de Administra-
ción Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. 1987.México
p. 17-23

El Municipio entraña a una entidad jurídico política que tiene como elementos de sus estructuras formales, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el Derecho fundamental del Estado al que pertenezcan. (24)

(24) Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1990.

4).- EL MUNICIPIO MEXICANO

Las reformas al artículo 115 constitucional darán mayor fortalecimiento a la estructura del municipio, recogiendo de su vasta evolución histórica.

El Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación dedica el libro "El Municipio Mexicano" a los estudios de la célula básica de nuestro régimen político: Es una descripción de la estructura y de la evolución de esta institución política.

El Centro Nacional de Estudios Municipales tiene entre sus atribuciones promover las relaciones del gobierno federal con los estados y municipios para los efectos de la Reforma Municipal; este organismo pone a disposición de los ediles la obra "El Municipio Mexicano", que proporciona información básica necesaria para su buen desempeño.

El texto forma parte de la consulta popular iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid que tuvo como resultado las reformas al artículo 115 constitucional. Proporciona una visión actualizada de los objetivos y alcances de la actividad municipal, en los términos del nuevo artículo, así como la información sobre las áreas de concurrencia de municipio, estado y federación, y los apoyos que están a disposición del municipio para su fortalecimiento.

"El Municipio Mexicano" constituye un primer esfuerzo por integrar la información básica. Es de gran utilidad para -- quienes participan en las tareas del gobierno y de la administración municipal y en el estudio de su problemática.

La obra contiene además de nueve capítulos que abordan la filosofía, historia, evolución y relación del municipio con -- las otras dos instancias de gobierno, un décimo capítulo de -- información general que incluye: calendario político de entidades federativas y municipios, información básica sobre los Estados Unidos Mexicanos, relación de municipios por estado, -- directorio de dependencias y entidades del gobierno federal, -- dependencias de las secretarías de estado que pueden apoyar a los municipios y delegaciones del gobierno federal en los estados.

El primer capítulo expone minuciosamente las causas por -- las cuales eran necesarias reformas al artículo 115 constitucional. El Municipio Libre es uno de los principios básicos -- del pensamiento político del Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado. Ubicado en el marco de dos de sus principios básicos de gobierno: democratización integral y -- descentralización de la vida nacional, los planteamientos y -- tesis sobre municipio y el imperativo de su adecuación a las necesidades del México contemporáneo, constituyen un cuerpo -- de ideas y una apreciable fuente de orientación para comprender el sentido y alcance de la reforma.

"El Municipio Libre, base de nuestra organización política y administrativa y de la división territorial de la República Federal, nos ofrece nuevamente una solución adecuada para perfeccionar la democracia mexicana y para descentralizar el desarrollo".

"Las nuevas bases constitucionales del municipio son una rica meta para su moderna evolución..." tales planteamientos son los que constituyen la filosofía política de la Reforma Municipal y que ha abanderado el Presidente de la República.

Si la centralización en tiempos pasados permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y mantener la unidad nacional, ahora sabemos que esta forma de administración se ha convertido en una grave limitante para la realización del crédito nacional. Hoy es necesario devolver a los municipios todas aquellas atribuciones que el excesivo centralismo, necesario en épocas anteriores, les había arrebatado.

"El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, ...nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conclusión de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral."

El centralismo como forma de administración en un país como el nuestro, abatido por innumerables problemas económicos,

políticos, sociales y burocráticos es ya caduco. La descentralización es el camino que ha tomado la presente administración para ello fue necesario empezar un proceso de reformas a nuestra Carta Magna con el objetivo de robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, tendiente a vigorizar su hacienda, autonomía política y a devolverle sus facultades a esa institución.

Este capítulo proporciona el decreto que reforma el artículo 115 constitucional del 2 de febrero de 1983.

El segundo capítulo abarca tres grandes tópicos. El primero sobre la evolución histórica de municipio, presenta las principales hipótesis sustentadas por los historiadores acerca del surgimiento del municipio así como su desenvolvimiento en las sociedades más representativas de la antigüedad: Grecia, Roma y España.

Se habla de las dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio: La primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio es producto de derecho natural, es decir, se deriva de las necesidades del grupo humano; la otra hipótesis, la positivista, afirma que el municipio es producto directo de la ley de los hombres y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.

El municipio griego tiene como antecedentes al demos que era una especie de barrios con gobierno propio; comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa, en -

las que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo, - de ahí que se considere el demos griego como el primer antecedente histórico del municipio.

El municipio romano se asemeja mucho al griego por nacer éste también de un sistema patriarcal, formado por un territorio, una asamblea general—integrada por todo el pueblo— y un cuerpo deliberadamente llamado curia. Existían dos tipos de municipio, los que ejercían el derecho de la ciudadanía romana y los que no gozaban de esta facultad.

El municipio español no es más que una réplica del municipio romano, con algunas diferencias. Los españoles introdujeron reformas provenientes de la organización visigoda.

5).- LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO

La formación de los municipios se debe a relaciones vecinales anteriores al Estado, que al insertarse como gobierno toma figura jurídica. (25)

El Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, precisó el carácter del municipio como sociedad natural. En la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, el jefe del Ejecutivo Federal señala textualmente:

1. "El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político."

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

3. "El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional. Sólo la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de

(25) Ochoa Campos, Moisés. Finado. Ex director del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. Banobras.

un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral."

De estas definiciones, se desprende que:

1. El municipio es una sociedad natural domiciliada.
2. Su naturaleza es de índole social y natural.
3. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa - para cumplir sus fines.

En consecuencia, la naturaleza del municipio se precisa:

- a) Como sociedad natural domiciliada.
- b) Regulada por el estado como su unidad política, administrativa, social y territorial.
- c) Que forma la base del sistema representativo y democrático.
- d) Reconocido por el Estado, el municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad - de personas establecidas en un territorio.
- e) Por su naturaleza, el municipio ejerce plena autonomía, para su gobierno interior y para la administración de recursos y servicios destinados a la comunidad.

El municipio existe por los lazos de vecindad que forman una comunidad pero, para adquirir la categoría de institución de orden público, debe ser reconocido por el Estado a fin de encontrar regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.

Con base en estas definiciones, entidades de la República, como la de Durango, adoptaron en sus respectivas constituciones políticas, los siguientes preceptos sobre la naturaleza del municipio:

Artículo X. El municipio, sociedad natural domiciliada, es regulado por el estado como su unidad política, administrativa, social y territorial y forma la base de nuestro sistema representativo y democrático.

Artículo XI. Reconocido por el Estado, el municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio delimitado por la legislatura del estado y que, por su naturaleza, ejerce plenamente su autonomía para el funcionamiento de su gobierno interior y para la administración de sus recursos y servicios destinados a la comunidad local.

En síntesis, el municipio es una realidad social preestatal. El 90 por ciento de los municipios mexicanos es de creación anterior a la del estado. Se confirma como una creación jurídica y normativa sancionada por el propio estado.

Esto deriva de lo que hemos sostenido desde 1955 en nuestra obra "La Reforma Municipal". En ella afirmamos que el municipio es una formación sociopolítica. (26)

Sostenemos que la comunidad local se conceptúa como grupos naturales dentro de los tipos de agrupación social, con base en los vínculos naturales que forman dos subtipos: los de parentesco, fincados en la sangre y en el matrimonio y los locales basados en el domicilio.

El paso de las relaciones consanguíneas a las domiciliadas se dio en Occidente desde el siglo VI A. de C. en que Clístenes en Atenas y Servio Tulio en Roma, convirtieron los vínculos consanguíneos o de parentesco, en vecinales por el domicilio y con ello apareció el demos griego y el municipio latino.

Con lo expuesto en mi obra publicada desde 1955, llegué a las siguientes conclusiones:

- I. El municipio, desde el punto de vista sociopolítico, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad. Nuestra conclusión concuerda con el diccionario de la Academia Española de la Lengua, que da la

(26) Mario Ruiz Massieu en "Derecho Público Local" (1981) - Loisés Ochoa Campos, define al municipio como un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica 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 de éstos. (Reforma Municipal, México, Ed. Porrúa, 1968, p. 29.)

siguiente acepción: "municipio, conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento."

- II. Podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica. En el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación y del estado. Por lo tanto, entendemos al municipio como un gobierno autónomo, integrador de un orden soberano en el Estado y a la vez reconocido como institución de orden público.

CAPITULO SEGUNDO. LA REFORMA MUNICIPAL Y SU LEGALIDAD.**1).- BASE CONSTITUCIONAL DE 1917**

ARTICULO 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.

1. 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 nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no 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 éstos han desaparecido, y sus poderes o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas 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 su ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entaren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

ii. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Pantenes
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes mencionadas 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 de egresos 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, la Federación, las entidades 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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

El presente artículo estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano. En efecto, en él se precisan los lineamientos fundamentales que han de regir al municipio.

Cabe señalar, que al abordar los diversos perfiles que conforman el régimen municipal han escapado a los análisis que tradicionalmente eran propios del derecho constitucional o del administrativo para convertirse en la actualidad en una rama autónoma del derecho público. Con un objeto de estudio y figuras e instituciones determinadas, con una problemática concreta por resolver y fuentes bibliohemerográficas específicas.

Sin embargo y pese a la revaloración y trascendencia que hoy en día está teniendo el municipalismo, aún faltan muchos aspectos que reclaman su pronta atención.

En virtud de escapar a los propósitos de la presente obra, el poder pormenorizar en los múltiples y variados sesgos que ofrece el derecho municipal en México, sirvan las siguientes líneas para

ofrecer una panorámica, así sea muy general, de los lineamientos que al respecto traza la Constitución.

Para comprender en su exacta dimensión a la norma constitucional, es necesario vivirla como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas de un pueblo, estos es, la Constitución representa los anhelos y esperanzas de varias generaciones por estructurar un régimen más justo, con libertad y respeto a la dignidad de la persona.

Bajo esta perspectiva no podría comprenderse la estructuración y el funcionamiento actual del municipio, si no hiciéramos referencia a los antecedentes que a lo largo de nuestro devenir histórico lo han ido configurando.

En este orden de ideas, el municipio mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia, por regla casi general ha estado presente en la historia constitucional del país, como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política porque algún día el estado federal proyecte su evolución con base en un auténtica descentralización política y administrativa, sin embargo, tan ansiado anhelo, por diversas circunstancias, aún no se ha conseguido.

El municipio en la historia política del país, ha jugado un papel determinante para configurar los rasgos esenciales que caracterizan al México de hoy, "recuérdese la aparición de nuestro primer ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, que tuvo como propósito esencial el instituir un autoridad que diera las facultades necesarias a Cortés para realizar la conquista".

Más adelante sería precisamente el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808 integrado, entre otros por Azcárate y Primo de Verdad, el que primero se rebelara en la metrópoli novohispana en contra de la usurpación bonapartista, argumentando que ante la serie de acontecimientos ocurridos en la península ibérica la soberanía la readquiriría el pueblo originario.

Dicha manifestación en la cual sobresalen los matices ideológicos de Puffendorf, resultaron para el control político de España un serio peligro, toda vez, que llevaba implícito el germen independentista de una de sus colonias. Es por ello, que a pesar de nuestro malogrado intento

por conseguir la desvinculación de la corona española, "quedó de manifiesto en el ayuntamiento novohispano el valor suficiente de ser intérprete de los anhelos independentistas y de libertad social".

En términos generales, es preciso apuntar que "el municipio durante la colonia, no fue definitivamente la institución democrática que tuvo su esplendor en España, en principio los cargos municipales eran adquiridos mediante elección popular, lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los cargos concejales se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciable", lo que motivó su debilitamiento.

En principio, las funciones de los ayuntamientos consistieron en administrar las ciudades o poblados en donde eran instituidos, y en impartir justicia en primera instancia; aunque la realidad demostró la debilidad de los municipios, pues política y administrativamente resultaron impotentes.

Con el establecimiento de la Constitución gaditana de 1812 en nuestro país, la situación del municipio no varió; aunque fue reglamentado con precisión habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

El municipio en México apareció bajo los signos propositivos externados por el Conde de Torena durante los debates del constituyente gaditano, en el sentido de que los municipios quedarían presididos por los jefes políticos.

Por otra parte, cabe recalcar, que a pesar de que en el texto constitucional se le concedieron diversas facultades para la prestación de los servicios públicos, en la práctica se hizo manifiesto lo señalado igualmente por varios diputados constituyentes, en el sentido que no tendría caso las funciones asignadas a los ayuntamientos, si no se corregía previamente la gran pobreza de los más de ellos.

De esta manera, con unos municipios bajo la óptica del derecho local, tal parece estar regulada por lo establecido en el decreto del 11 de agosto de 1813, en el cual "se prescribieron básicamente las reglas bajo las cuales los integrantes del ayuntamiento podrían cubrir las fallas

de sus miembros y los supuestos de inhabilitación política para poder elegirse como diputados a cortes".

49

No obstante la difícil situación económica imperante, dicho ordenamiento suprimió los sueldos que en algunos pueblos disfrutaban los alcaldes, regidores, y procuradores síndicos, los cuales en lo futuro deberían desempeñar sus cargos gratuitamente. Con tal disposición, resulta explicable lo que más adelante se traduciría en un desdén por participar en la administración de dichas células primarias del estado federal. Como paradoja -afirma Jorge Capizzo- "en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí mencionaron a la institución municipal, inclusive como diputados a cortes".

Los artículos 22 a 25 de la Ley Sexta especificaron estas cuestiones, destaca el hecho de que para poder aspirar a ser integrante del ayuntamiento se debería contar con un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales, con lo que se nota claramente que el gobierno conservador quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba "gente decente" elegida por sus semejantes.

En las Bases Orgánicas de 1843 pocos cambios se registraron en la vida institucional de los municipios.

El Acta de Reformas de 1847, al restablecer los principios constitucionales de 1824 liberaliza nuevamente el régimen aparta el acceso a los cargos concejiles. Sin embargo, no consideró ni la estructura ni el régimen de los municipios.

En este orden de ideas el artículo 115, presentó la serie de modificaciones que exponemos brevemente a continuación:

Primera, la de agosto 20 de 1828, iniciativa presentada por el general Obregón cuya esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

Segunda, la de abril 29 de 1933, iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente, Manuel Pérez Treviño, quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera rígida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera, la de enero 8 de 1943, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales, y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción III al disponer: "Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

Cuarta, la de febrero 12 de 1947, en donde se otorga por vez primera el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal.

Quinta, la de octubre 17 de 1953, en la que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.

Sexta, la de febrero 6 de 1976, en donde se adecuó este artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Séptima, la de diciembre 6 de 1977 inserta en el contexto de la reforma política, cuya finalidad fue la de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

Octava, la de febrero 3 de 1983, penúltima reforma que en el contexto de la llamada reforma municipal, vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio, y que por ser de especial trascendencia, más adelante pormenorizaremos.

Novena, la de marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en

la fracción VII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.

De esta manera, por ser de especial trascendencia, los nuevos perfiles que a partir de 1983 quedaron incorporados al artículo 115 constitucional, profundicemos en el espíritu y voluntad legislativa apareció en el actual texto:

La llamada reforma municipal es el resultado del compromiso de gobierno, asumido por el presidente Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión.

En dicho compromiso, quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas a instrumentar por el órgano revisor de la Constitución: asegurar al municipio su libertad política, y consolidar su autonomía administrativa y económica.

A) Autonomía política. El perfil político del municipio puede analizarse desde dos vertientes, primero bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

Bajo la primera vertiente, los principios rectores del proceso electoral municipal han tenido como propósito fundamental, consolidar su autonomía política, esto es asegurar que sea la voluntad directa del electorado la que determine quienes serán sus autoridades municipales. Asimismo, el deseo de encontrar nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo.

En este sentido, podemos comprender los lineamientos de que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; es decir se quiso proscribir las tristes imposiciones de las jefaturas políticas y prefecturas. Acorde a esta serie de ideas, podemos encuadrar el principio de la no reelección que de forma relativa quedó inserto en los procesos políticos municipales, de tal manera que los integrantes propietarios del ayuntamiento no podrán volver a ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente.

Cabe destacar, que dos fueron las preocupaciones fundamentales que trató de resolver la reforma en comentario, introduciendo el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; y segundo, otorgar garantías para el ejercicio del encargo a favor de los ayuntamientos, al establecerse un procedimiento general al cual deben sujetarse las legislaturas locales para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Con la representación proporcional se pretendió una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa, lo cual desde una perspectiva teórica, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del ayuntamiento tendrán que adoptarse después de discutirse, reflexionarse o valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Existirá un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento.

Sin embargo, los resultados de tan noble principio en la praxis política aún no se reflejan, en ocasiones por la escasa participación de los partidos políticos; en otras, por la incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas estatales.

Es por ello, que creemos pertinente seguir reflexionando sobre los principios que rigen el proceso municipal y su operatividad en la realidad, a fin de que sean abolidos vicios que como la insurgencia municipal, el creciente abstencionismo, la escasa participación de la oposición, etc. Se han venido a convertir en una connotación natural al desarrollo de dichas conciencias políticas.

Por lo que se refiere a las garantías para el ejercicio del encargo municipal, alentó, a esta reforma, de acuerdo con su *exposición de motivos*, "el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones 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 respondiera 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. Por lo que se estableció la garantía de audiencia para la observancia de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

También se indujo a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalasen con toda precisión cuáles debían ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos.

De esta manera, se determinó que fuesen las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, las que podrán suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando les sea concedido el derecho de audiencia y legalidad ya aludido.

Finalmente se dispuso que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o se presentase la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Es por ello, que desde cualquier punto de vista resultan positivos y complementarios estos dos rubros de transformación política: mejora en el desarrollo de las elecciones municipales y garantía de seguridad jurídica para el ejercicio del encargo.

B) **Autonomía financiera.** Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal ha provocado municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios.

En este sentido, la frase del general Jara al señalar que no puede concebirse la libertad política, cuando la autonomía financiera no esté asegurada, cobra mayor veracidad.

Al pretender la reforma municipal de manera integral impulsar el sistema federal, el aspecto económico no podía desdeñarse, toda vez que constituye la piedra angular para la solución de los demás problemas.

Como acertadamente han señalado algunos autores la fracción IV del artículo 115, constituyó el eje de reestructuración de las finanzas municipales con la finalidad de hacer una realidad su autonomía económica; el aspecto más importante relacionado con este fin, lo fue "la delimitación de los ingresos propios municipales dentro de los cuales resaltan por su significación las participaciones federales, y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos".

Por otra parte, dentro de este precepto se reforzó el principio de la libre administración hacendaria a cargo del municipio, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En este orden de ideas, se procuró precisar las diversas fuentes económicas exclusivas del municipio, entre las que destacan: "Sobre la propiedad inmobiliaria, la cual tradicionalmente, se tipifica en el conocido impuesto predial; sobre su fraccionamiento, división, consolidación y traslación, actualmente objeto de los impactos sobre adquisición de inmuebles y de aquellos sobre fraccionamientos establecidos en algunas entidades; por último sobre la mejora o cambio de valor de los inmuebles, que se relacionan con las contribuciones por mejoras, con las contribuciones para obras por cooperación, o bien con impuestos sobre plusvalías"

Con estos nuevos lineamientos será necesario contar con los elementos técnicos y humanos capaces de administrar los ingresos percibidos, consideramos que resultaría positivo que en lugar de que, como lo prevé el párrafo siguiente, cuando asienta que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, se capacite al personal burocrático municipal a fin de que razonablemente y de manera eficaz sea capaz de decidir cómo en qué serán utilizados sus recursos financieros. Estamos convencidos que dicha medida verdaderamente vendrá a fortalecer la autonomía financiera, ya que en caso contradictorio, se corre el riesgo de caer en los conocidos vicios de dependencia y subordinación en el manejo y orientación del presupuesto municipal.

Desde otra perspectiva, punto medular en la conformación de la hacienda municipal son las participaciones sobre los impuestos federales, otorgadas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

La intención que inspiró dicho apartado -según se dijo-, fue la de respetar el importante papel que han jugado las legislaturas estatales, a lo largo de la historia en materia financiera; por tal motivo, se evitó el nexo directo en la distribución fiscal entre federación y municipio. Creemos que en la práctica la intervención de las legislaturas al determinar las bases, montos y plazos de las aportaciones federales correspondientes al municipio, se corre igualmente el peligro de tener un control político desde una perspectiva financiera: lo que naturalmente contradice el espíritu de la reforma de conseguir la autonomía económica municipal. Es decir, las legislaturas serán quienes decidan sobre la participación que corresponda a cada municipio.

Es por ello, que para luchar en contra del desigual desarrollo municipal, se requiere encontrar una fórmula idónea que tome en cuenta las principales características de la realidad municipal y que sea eficiente para distribuir las participaciones federales con justicia y equidad. Otro renglón de los que integran la hacienda municipal, es el relativo a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio. Al respecto, las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer dichas contribuciones, ni pueden conceder exenciones en relación con las mismas. En este mismo sentido, las leyes locales no pueden establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Es decir, con dichos lineamientos se pretendió desde una doble perspectiva garantizar los ingresos municipales generados por este concepto, al prohibir tanto a la federación como a los estados su injerencia.

No obstante, cabe recalcar que con los nuevos lineamientos relativos a que sólo los bienes de dominio público, federal, estatal o municipal estarán exentos de contribuciones, puede malinterpretarse el objeto primordial del fortalecimiento económico municipal, debido a que aún

persiste la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público; para eliminar tal práctica, es necesario delimitar el alcance de los bienes afectos al dominio público.

Para concluir, destaca el hecho de que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados a los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

C) Autonomía administrativa. En el contexto de la reforma municipal cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa, trataron de consolidarse: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los municipios y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

En efecto, en la fracción II además de recalcar que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, determina que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con los lineamientos que determinen las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con dicha medida, se abrió una importante posibilidad de reordenación y perfeccionamiento en el orden jurídico municipal, toda vez que los ayuntamientos -aprovechando la voluntad política para que el municipio ejerza su facultad reglamentaria-, podrán revisar el estado que guardan sus respectivos ordenamientos administrativos adecuándolos a la solución de los problemas particulares que enfrenten cada uno de ellos. Asimismo, resulta de suma importancia el ejercicio de esta facultad, toda vez que los ayuntamientos, conocedores de su específica realidad social, económica y política podrán precisar de mejor manera, la orientación y sentido que deben de tener sus disposiciones administrativas.

Sin embargo, para que estos propósitos puedan realizarse resulta necesario contar a nivel municipal con el personal idóneo, esto es que sus integrantes posean los conocimientos que les permitan elaborar los bandos de policía y buen gobierno, así como las demás disposiciones administrativas que regirán en su comunidad.

Hasta ahora, las disposiciones administrativas municipales reflejan confusiones y atraso, y lejos de contribuir a la evolución de las estructuras en la vida municipal, se convierten en obstáculos que contribuyen al estancamiento. En materia de autonomía en administración municipal hemos tenido sólo buenas intenciones, pero no experiencia para poder llevarla a cabo.

El segundo rubro se refirió a la precisión de la prestación de los servicios públicos municipales, como expresamente lo señaló la *Exposición de motivos*, "uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos".

Con el propósito de fortalecer administrativamente al municipio fue necesario precisar cuales son los servicios públicos que les corresponden, señalándose: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por ser los servicios públicos vitales para que una comunidad pueda desarrollarse, deseamos que nuestros municipios cuenten con la infraestructura necesaria para poder prestarlos; sabemos que la generación de muchos de ellos, requieren de importantes obras materiales de las cuales adolecen. De ahí que la reforma para que los municipios se constituyan en verdaderas células autogeneradoras del desarrollo en el sistema federal, resulte positiva; sin embargo, no será suficiente conceder la facultad de prestación de los servicios públicos, si no se les otorgan los recursos financieros para crear la infraestructura para poder prestarlos.

Si previamente los municipios no disponen de una infraestructura adecuada para prestar los servicios públicos mínimos, las legislaturas locales no podrán ampliar el listado señalado.

Creemos que ante nuestra realidad económica y administrativa parece aún un lejano ideal, los legisladores así lo entendieron, al determinar que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

La reforma también aludió a la intervención rectora del municipio sobre su ámbito territorial: al determinar la planeación y el control de la zonificación y del desarrollo urbano municipal; a través de acciones como el establecimiento de reservas territoriales, la utilización del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, y la creación de reservas ecológicas.

Actualmente uno de los grandes problemas de las sociedades en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento poblacional, manifestado en la proliferación de asentamientos irregulares con los consiguientes funestos resultados: destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de criminalidad, etc.

A dicha problemática se agrega la creciente contaminación ambiental, que nos ha llevado a la toma de medidas emergentes para tratar de disminuir los altos índices que hemos alcanzado, ante este contexto, se hizo necesario encontrar posibles soluciones.

Coincidimos con el propósito fundamental, manifestado por el legislador, al otorgarle al municipio la facultad rectora de lo que se ha denominado el derecho urbanístico, es decir, "el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad -nosotros incluiríamos a los municipios- y a la solución de sus problemas". Dicha disciplina propugna por la justicia urbana.

En efecto, en el control y dirección municipal del desarrollo urbanístico se encuentra la fórmula para que, en armonía y de manera equilibrada, puedan ser aprovechados los espacios municipales. Con ello, se persigue que sean las células básicas las que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué y para qué serán utilizados sus espacios territoriales.

Esperamos, que a estos lineamientos se sume la suficiente voluntad política para que las decisiones adoptadas por el ayuntamiento sean respetadas. La práctica nos ha demostrado que en varios municipios por intereses de tipo económicos, varias inmobiliarias han edificado sin los permisos conducentes y en zonas notoriamente prohibidas.

Son tiempos en que las circunstancias sociales nos exigen nuevos retos, el llamado derecho urbanístico y ecológico cobra mayor relevancia, ojalá el municipio, sitio de tan importantes acontecimientos en la historia del país, sea nuevamente la cuna donde se fortalezca tan vital disciplina.

Por último, la reforma municipal se refirió al aspecto laboral: al determinar que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución federal, y sus disposiciones reglamentarias.

En este sentido, se sugirió que dichos principios quedasen establecidos en las constituciones locales y en las leyes estatales. "mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo".

Sin embargo, a tan importantes principios se presentaron problemas técnicos constitucionales para su instrumentación, por falta de elementos interpretativos por ejemplo, falló determinar si dichos principios serían objeto de regulación en el apartado "A" o en el "B".

No obstante el mandato constitucional, tal parece que nuestras entidades han hecho caso omiso del mismo, pues muy pocas constituciones locales son las que se han reformado para albergar los principios de justicia laboral aludidos. En lo referente a la expedición de las leyes ordinarias laborales relativas, son todavía menos.

Creemos que este mandato no debe desdeñarse: en épocas de crisis la clase trabajadora es la que más sufre las consecuencias, y el derecho laboral se convierte en el escudo principal en contra de las arbitrariedades en las relaciones laborales.

2.- REFORMA MUNICIPAL

La dinámica centralizadora del crecimiento demográfico económico del país ha favorecido a lo largo de nuestra historia la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y por otro, de regiones empobrecidas cuyo adelanto se ha visto entorpecido constantemente.

En el nivel político se observa también que durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le ha correspondido el último escaño. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía que padece la institución municipal.

Es por ello que los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, conscientes del hecho de que los municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los municipios mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 estableció el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del ayuntamiento, con la finalidad de garantizar la existencia de gobiernos municipales representativos y populares.

El Congreso Constituyente intentó definir en el artículo 115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hacer participe al ayuntamiento del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie: el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

La tendencia a limitar la autonomía política municipal por parte de los gobiernos estatal y federal es también una constante en lo que va de este siglo. Es por ello que para unificar la

presencia política del municipio en la actualidad, hemos de hacer referencia al proceso de centralización, tanto del poder político como de las actividades económicas y sociales.

La crisis que vivimos en la actualidad es en esencia una crisis de centralización que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades productivas en una cuantas regiones del territorio nacional.

A nivel municipal este fenómeno se manifiesta en la existencia por un lado, de unos cuantos municipios desarrollados y, por otro, de una gran mayoría de municipios que se enfrentan a una situación permanente de penuria económica. El proceso centralizador de la economía genera graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico al interior de cada uno de los municipios del país.

El gigantismo urbano y el abandono de las zonas rurales son una expresión del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de las capacidades regionales.

"El Estado ha experimentado también un proceso de centralización que fue despojando al municipio de sus recursos y de sus capacidades, provocando al mismo tiempo la extinción del poder municipal y la expansión del poder del Gobierno Federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos del poder municipal y la expansión del poder del Gobierno Federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la federación, y de los estados en menor medida, quedando sólo una mínima parte para los municipios. Así, mientras que en 1929 la Federación absorbía el 71.1 por ciento de los ingresos del país, las entidades federativas el 21.2 por ciento y los municipios el 7.7 por ciento, para 1962 la proporción había sufrido modificaciones que acentuaron los niveles de empobrecimiento de los gobiernos municipales, los cuales en ese año participaron sólo del 1.1 por ciento de los ingresos, en relación al 90.7 por ciento de la federación y al 8.3 por ciento de los estados." *(27)

(27) * Consejo de Estudios Económicos, Encuesta Nacional de Estudios Municipales de la Federación de Gobernación

En consecuencia, los municipios se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los estados y la Federación, mermando su autonomía y generando un círculo vicioso. Los municipios pierden su autonomía porque son pobres y por lo tanto requieren de la intervención estatal y federal, la cual repercute en un mayor dependencia que tiende a empobrecerlos aún más.

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del municipio es que su gobierno recibe de los gobiernos federal y estatal un escaso, aunque actualmente creciente, financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A ello se debe que el gobierno municipal sufra descrédito frente a los ciudadanos y pierda autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la colectividad.

Así, mientras menos recursos económicos tienen el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer las necesidades de la comunidad y tampoco si no cuentan con el apoyo y la participación de los ciudadanos, no podrá el ayuntamiento promover el mejoramiento de la administración y de los servicios públicos.

La dinámica centralizadora aquí descrita llegó a sus límites de eficacia y se encuentra en su etapa de rendimientos decrecientes y negativos.

Las prácticas y mentalidades centralistas se convierten en un obstáculo que distorsiona a la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

La solución al círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento a la federación, pues los recursos siempre son limitados, sobre todo en estos momentos en que el gobierno federal debe afrontar el compromiso de reordenar la economía y pagar los intereses de la deuda externa. Se trata de rebasar los límites de la mera prestación de los servicios públicos, para que el municipio intervenga en aquellas actividades económicas que le permitan generar sus propios ingresos, con los cuales habrá de mejorar la administración y la prestación de los servicios públicos.

Se dice que si el municipio no puede prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá encargarse de la tarea extra de promover el desarrollo político y económico. Sin embargo, es justamente por haberse limitado a la mera prestación de servicios que no ha podido procurarse de manera autónoma los ingresos económicos necesarios para la promoción del desarrollo.

En este sentido, la única vía para escapar del proceso de deterioro y pérdida de poder político y económico, es que el municipio, en tanto que comunidad organizada por el ayuntamiento, promueva las actividades económicas y genere sus propios recursos con los que pueda satisfacer la necesidad de servicios públicos y mejorar la administración. Con esto queremos decir que no sólo es el dinero el que puede poner en actividad el trabajo del hombre. El trabajo del hombre, a través de la organización cooperativa, se pone en actividad y genera riqueza, la cual posteriormente se transforma en dinero.

"El municipio tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo para la creación de poder. Sólo hay una forma de generar poder donde no existe previamente: organizando a la comunidad. La organización es la generadora originaria de poder. Organizar e participar en la acción social. Este es el proceso de democratización integral de la sociedad, que es el fundamento de la Reforma Municipal". **(28)**

Es precisamente porque el municipio tiene escaso poder económico que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. La descentralización no es una simple reasignación de lo centralizado. No es la redistribución de la escasez, sino la creación de las condiciones para generar más riqueza en todo el territorio. La descentralización no es la simple desconcentración territorial que siga preservando la centralización del poder económico y político.

El fortalecimiento municipal tiene que realizarse desde el interior del municipio. No puede realizarse desde el exterior. Si el municipio no genera su propio poder social no podrá atraer hacia sí otros poderes económicos. Si no tiene poder, no puede ser receptor de recursos externos.

"La descentralización se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre. Descentralización y municipio forman una unidad y realizan un mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder. Tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que lo habita. No se puede poner en actividad si su comunidad no lo desea. Desarrollarlo económicamente implica hacerlo políticamente." * (29)

Al mismo tiempo que se intenta fortalecer al municipio en lo económico, el estado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal tiene que favorecer su fortalecimiento social y político. Pero su fortalecimiento sólo puede provenir del interior del municipio, a través de la organización. Para que pueda ejercer actividad tiene primero que organizar a la sociedad y generar poder. La política es el fundamento para extender la actividad económica hacia los municipios.

"En la tradición de nuestro país, el presidente municipal es el factor principal para la organización de la comunidad. Por ello, si quiere tener la confianza de su comunidad y la disposición volitiva para poner en actividad los recursos humanos, materiales y naturales del municipio, tiene que comportarse como auténtico representante de la comunidad. Si no lo hace así, será difícil que la comunidad lo siga. Un obstáculo para fortalecer al municipio y para ponerlo en actividad pueden ser entonces el propio presidente municipal. En cambio, el mejor impulsor del desarrollo municipal será el presidente municipal verdaderamente representativo, capaz de movilizar a la comunidad para el beneficio de la misma. Esa es la razón por la cual el mejor aliado de la política de descentralización será la autoridad municipal, elegida democráticamente y capacitada para organizar a la comunidad". * (30)

(29) * Ordoñez Carranza, Raúl. Fiscal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación
(30) * Idem

Hasta ahora la regulación del proceso económico por el Estado se realiza a través del nivel federal y estatal, pero no a través del municipal, que es el más cercano a los problemas que aquejan a la población y, por tanto, es también la instancia de gobierno que mejor conoce las posibles alternativas de solución a tales problemas. Con la promoción del desarrollo de la comunidad el gobierno municipal impulsa y regula el proceso económico, contrariando la centralización.

En efecto, para que la descentralización sea realmente efectiva, tiene que arraigarse en el poder social. Solo el poder social, es decir la democratización integral, es capaz de oponerse a las tendencias centralizadoras de la economía. Sólo el fortalecimiento del municipio a través del fortalecimiento del poder social dentro de un territorio determinado, podrá convertirse en la fuerza compensadora de los centros urbano-industriales congestionados.

Es necesario luchar contra la centralización, contra la tendencia que amplía la brecha entre municipios pobres y ricos, entre regiones productivas e improductivas.

De una articulación federal productora de centralización debemos pasar a un articulación federal productora de descentralización. Descentralizar el poder económico, político y social de la Federación y de los estados significa redistribuir el poder y la capacidad productiva hacia todas las partes que toman el pacto federal. Por ello, cuando se habla de descentralizar la vida nacional se entiende devolver al municipio sus capacidades de autonomía, autogobierno, autosuficiencia y libertad.

Avanzar en la política de descentralización implica seguir la consolidación del sistema político mexicano, construir una democracia concebida no sólo como un sistema que tenga como base el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En México, las elecciones son la garantía de la renovación política dentro de un ambiente de paz, que debemos mantener para seguir renovando la estructura política de manera democrática.

La paz y la democracia electoral constituyen una pareja indisolublemente ligada, que costó a México una revolución, la de 1910, con pérdida de un millón de vidas y un esfuerzo continuado desde entonces. De 1920 en que termina la revolución a 1986 han pasado apenas 66 años. E sólo 66 años México se transformó a grandes saltos. La democracia política, económica, social e ideológica abrió y amplió las posibilidades de desarrollo para millones de mexicanos, tanto para aquellos que lucharon directamente en la Revolución como los que trabajaron para consolidarla en la paz. Muchos millones de mexicanos que nacieron con posterioridad han recibido y reciben los beneficios de la Revolución

El sistema político mexicano, caracterizado por el predominio de un partido, el Partido Revolucionario Institucional es la fórmula que la historia nacional encontró para organizar a la sociedad política en su esfuerzo para emprender un acelerado desarrollo económico, social y cultural.

Cuando hablamos de abrir cauces a esta nueva actitud descentralizadora nos referimos también al partido. Durante décadas la conformación y las prácticas del partido del Estado fueron, por necesidad histórica, centralizadoras. Su origen correspondió a la necesidad de unificar y articular a las fuerzas políticas que estaban dispersas y desarticuladas, a fin de rehacer a la nación después del gran conflicto de intereses de 1910. Pero este propósito ya se cumplió con creces desde hace tiempo. México es una nación sólida y ninguna de sus partes (estados o municipios) desean independizarse de la federación. Por el contrario, su deseo es participar en mayor medida en el engrandecimiento de la nación y del pacto federal. En este sentido, el partido del Estado ya cumplió esa misión histórica. Insistir en su función centralizadora podría conducir a nuevas formas de desarticulación de las fuerzas políticas y de las partes que constituyen al país.

“El partido del Estado necesita transformarse para abordar la etapa de la descentralización de la vida nacional. De lo contrario, los esfuerzos del Estado para descentralizarse podrían encontrar su obstáculo más fuerte en un partido de Estado cuya estructura fue diseñado originalmente para cumplir la función de apoyo a la centralización.

El partido se estructura fundamentalmente a través de los sectores sociales: obrero, campesino y popular, organizados en grandes centrales. La organización por regiones y municipios queda subordinada y casi absorbida por la organización por sectores. Una estructura capaz de impulsar al municipio tendrá que hallar la fórmula adecuada entre la organización por sectores y la organización por regiones y municipios.

Nadie duda de que después de casi seis décadas de iniciado este sistema político, el país ha logrado transformar profundamente sus estructuras y constituir la base de lo que puede ser otro período de desarrollo acelerado, ahora más armonioso y sólido, en la medida en que ya tenemos una base rica y diversificada.

Pero lo más importante es que nuestro sistema político ha logrado estas transformaciones escapando al destino trágico de la abrumadora mayoría de los otros países del continente: las guerras civiles y las dictaduras militares. A pesar de sus graves problemas, que comparten sin excepción todos los países subdesarrollados, como son la inflación, la deuda externa, el estancamiento, México se distingue por su capacidad de mantener la paz social y solucionar conflictos de intereses mediante la concertación y el acuerdo políticos". • (31)

El procedimiento que adoptó México de manera sistemática para superar sus contradicciones fue el de ampliar la democracia en vez de restringirla, como hicieron equivocadamente otros países. Así, en medio de una de las crisis más difíciles que agobian al mundo subdesarrollado, el Presidente de México, Miguel de la Madrid, propuso al Congreso de la Unión, al asumir su mandato en diciembre de 1982, que se estableciera la representación proporcional sin excepción en todos los municipios del país, que se abriera la posibilidad de que los partidos minoritarios tuvieran representación en los ayuntamientos, a través de regidores de partido. Existe la convicción de que los problemas nacionales, por más graves que sean, tienen que resolverse ampliando la democracia como método del sistema político para resolver los problemas que la nación encuentra en la marcha de su desarrollo.

La democracia es un proceso. Hemos alcanzado un buen grado de democracia. Recordemos que la Revolución partió de la dictadura de Porfirio Díaz, de la ausencia total de participación electoral. Pero nos falta todavía recorrer mucho camino, como lo declaró el Presidente Miguel de la Madrid, al señalar la necesidad de descentralizar y de redistribuir el poder hacia los estados, los municipios y la sociedad civil; es decir, la necesidad de hacer participar a cada uno de los ciudadanos no sólo del derecho al voto, sino del derecho al trabajo, a la producción económica, a la cultura. La democracia es el medio para hallar los términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos y de hallarlos en paz. La paz social es la medida de la democracia. Hasta hoy los mexicanos hemos logrado encontrar los términos comunes, los acuerdos, dentro de la paz social. Esa es la virtud de la democracia del sistema político mexicano. Defectos más, defectos menos, lo importante ha sido conseguido. La paz social lograda por la vía de la democracia -es fundamental para la vida de cada uno de nosotros, para la vida familiar. Si no hay paz social no hay vida familiar segura.

Todos tenemos quejas contra los defectos de la democracia. Es normal. El Presidente de México levantó la voz contra un defecto mayor de la democracia: la centralización. Es en virtud de la democracia, de la libertad de tránsito, de la libertad de expresión, de la libertad de trabajo, de la libertad de fortuna, que se ha producido la centralización del poder en las grandes urbes industriales, a costa del abandono de la provincia. Pero el Presidente de México piensa, correctamente, que la manera de combatir esos efectos y defectos, es ampliar la democracia no restringirla. La democracia debe tomar ahora la forma de la descentralización del poder. Se debe dar poder a los estados, a los municipios, a la sociedad, para que tengan la posibilidad real de reclamar sus derechos.

Por ello, el Presidente ha impulsado el fortalecimiento de los municipios, de los estados y de la sociedad, mediante diversas acciones legislativas, a fin de que la redistribución del poder se institucionalice, se haga permanente. Ha abierto los cauces para que los partidos políticos más representativos de la sociedad participen en las decisiones nacionales.

Tenemos un país grande. Ciertamente, la crisis ha estrechado las oportunidades. Combatir la crisis quiere decir ampliar las oportunidades. Las potencialidades de nuestro territorio y de

nuestra población son inmensas. Es el momento de luchar, en acuerdo nacional, por explorar y explotar esas potencialidades. Para eso sirve la democracia. Para ponerse de acuerdo, uniendo fuerzas dentro de los desacuerdos. El desacuerdo es una fuerza productiva cuando se la sabe combinar con el deseo de paz social y de unidad. La unión hace la fuerza. La fuerza de la unión de lo diverso es la cualidad de la democracia.

Después de la Revolución de 1910, México lucha en forma permanente para convertirse en un país de instituciones, regido por normas de convivencia democrática y pacífica y no por el capricho de los hombres con poder. Así, la constitución de 1917 es el punto de partida de lo que conocemos como el sistema político mexicano.

Tres niveles de gobierno configuran al sistema político como un sistema federalista: el federal, el estatal y el municipal. En el afán de consolidar una nación integrada después de la desgarradora revolución armada, el poder triunfante puso el acento en institucionalizar el nivel federal. Es indudable que hoy el nivel del gobierno federal cuenta con una sólida institucionalización, normatividad y personal altamente calificado, con experiencia política y técnica para hacer funcionar las instituciones de la administración pública. Incluso sabemos que el centralismo se tradujo en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.

En el nivel de gobierno estatal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. Sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad todos los estados de la República han alcanzado un grado satisfactorio de institucionalización, que sin duda es necesario superar continuamente. Las administraciones públicas estatales cuentan con personal calificado y con experiencia. Hay diversidad de estilos políticos en los estados. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada estado.

En cambio, en el nivel del gobierno municipal prácticamente no existe una estructura institucional. El ayuntamiento, base de la institución municipal, tenía mal definidas -más bien indefinidas- sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel estatal como el federal

absorbieron el poder que le correspondía al municipio. Además en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en la sanciones. Esto significa que no hay instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político y de su ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno municipal tiene que empezar casi desde cero. Tiene que elaborar sus archivos, sus métodos de trabajo, tiene que formar su nuevo personal administrativo, etc. Y cuando está entrenado para gobernar y administrar se termina su periodo de tres años y tiene que cederle el puesto a un nuevo equipo que a su vez, tiene que volver a partir de cero.

Al Presidente Miguel de la Madrid se debe el merito historico de haber promovido la institucionalización del poder municipal, mediante la reforma del artículo 115 de la Constitución. Hoy el municipio mexicano que define sus atribuciones y que amplía de manera fundamental su poder y su autonomía. Ya las legislaturas estatales han incorporado la reforma del artículo 115 a sus constituciones locales, llevando así la Reforma Municipal a una segunda etapa de concreción y realización.

Sin embargo, todavía hace falta pasar a una tercera etapa para que la institucionalización del municipio se materialice en el municipio mismo. Esta tercera etapa consiste en que cada municipio asegure sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones estableciendo la normalidad que le permita, asumir institucionalmente (no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Los municipios tienen que pasar a una etapa intensiva para elaborar sus normas, sus reglamentos, sus procedimientos mínimos para ejercer su nuevo poder. A medida que esto se lleve a cabo, presenciaremos la última fase del largo camino que emprendió México para convertirse de un país gobernado por el poder de las instituciones democráticas.

El Presidente de la República reconoció que todavía nos falta mucho en México para vivir la democracia conforme al concepto que establece la Constitución General de la República; necesitamos perfeccionarla en todos sus aspectos, afinar los sistemas electorales para que la

integración del poder público refleje, cada día de mejor manera, la voluntad del pueblo. La Reforma Municipal es una de las vertientes fundamentales para avanzar a profundidad en la democratización integral del país. Un país tan grande como el nuestro, con una población que ya se acerca a los 80 millones de habitantes, no puede seguir siendo gobernado y administrado con formas centralistas que se justificaron o se explicaron en otras épocas de nuestra historia. La Reforma Municipal es una reforma política cuyo propósito es extender la democracia. En otras palabras, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas formas del desarrollo económico y social depende de que seamos capaces de ampliar la democracia.

El fortalecimiento del municipio no es una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la Reforma Municipal es ante todo una ampliación de la democracia. Es necesario advertir contra todo intento de reducir esta reforma política a un problema de capacitación técnica. El método para lograr la transformación económica, política y social del país es el desarrollo de la democracia. México requiere profundizar más la política de democratización y descentralización a través de la cual habrá de llevarse a cabo la redistribución de los recursos hacia los 2,378 municipios que forman a la nación.

Para que la sociedad pueda detener las tendencias centralizadoras debe tener poder. Si la abrumadora mayoría de los municipios mexicanos no ha podido oponerse al torbellino centralizado que los ha despojado de sus actividades, es porque el municipio no ha tenido poder. La Reforma Municipal no podrá realizarse en toda su amplitud si no cuenta con la participación activa e intensa de todos los sectores de la sociedad. La fuente originaria de poder es la organización de la comunidad, corre el riesgo de convertirse en otra medida centralizadora. -*(32)

El municipio es la base de creación de poder social, es la sociedad circunscrita en un territorio y que tiene la capacidad consagrada en la Constitución de organizarse para generar poder.

Solamente mediante una organización municipal fuerte y vigorosa podremos movilizar auténticamente la participación popular y construir una democracia integral. Descentralizar significa crear poderes aparte del centro; poderes que equilibren a otros. La redistribución del poder implica no sólo repartir y esparcir el existente, el ya creado, sino formar nuevos poderes.

Cabe aclarar que no se plantea de ninguna manera la creación anárquica de poderes alternativos del poder federal o estatal. Por el contrario, se trata de dar vida, vigencia y actualización a la República Federal conformada por los municipios, que son la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El desafío municipal es el desafío de la nación para poner en actividad a su población y a su territorio, a través de la redistribución del poder. En este sentido, la palabra poder debe entenderse en su más amplio concepto y en sus más diversas y variadas formas de expresarse: poder político, económico, social y cultural. Poder hacer, poder actuar, poder transformar la naturaleza y el espíritu en beneficio del conjunto de la sociedad. La manera de hacer crecer este poder es distribuyéndolo, pues sólo esparciendo poder se establecen polos generadores de más poder. Una de sus virtudes, además de su capacidad de autogenerarse, es la de transformarse y de multiplicarse. Esta nueva concepción de la participación comunitaria y de la ampliación del poder municipal abre la posibilidad y sienta las bases sólidas para que el país salga de la crisis.

En efecto, sin la participación organizada de los ciudadanos del municipio no podrá consolidarse la Reforma Municipal. El municipio no será libre si su pasividad continua alimentando su dependencia respecto al poder central. La libertad se gana todos los días realizándola y reafirmando la participación activa de la sociedad. La libertad no se otorga desde el exterior. El gobierno municipal tiene como su más elevada función promover la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural.

El programa de descentralización del Gobierno Federal es un verdadero programa de redistribución del poder de la federación hacia los estados y municipios, que complementa la reforma del artículo 115 constitucional. Es muy importante que la opinión pública nacional reclame y vigile su ejecución. El programa es concreto y preciso. Enumera con claridad cada una de las decisiones del Ejecutivo

para trasladar entidades a diversos lugares de la provincia y para descentralizar funciones y capacidad de decisión hacia el nivel estatal. Es una forma de desarrollar la provincia mexicana, tan desaprovechada tanto en sus recursos humanos como naturales. Es una vía a corto plazo para compensar los efectos negativos de la centralización.

Un efecto más de la centralización es el divorcio entre las universidades y las necesidades de la sociedad que ha tenido consecuencias negativas, tanto para la producción y la productividad como para la juventud estudiantil. La centralización ha concentrado en las grandes ciudades a las instituciones de educación superior y de investigación científica y tecnológica. Miles de egresados de esas instituciones se hallan subempleados y desempleados, deambulando frustrados en las calles, mientras que más de cien mil pequeñas comunidades rurales carecen totalmente de asistencia tecnológica, lo cual les impide despegar económicamente.

Tenemos que reconocer que el estilo de desarrollo que México adoptó y que los universitarios impulsaron con la aplicación de su saber, propició la excesiva centralización del poder político, económico y cultural y amplió la brecha que separa a los centros urbanos industriales respecto de la periferia rural, a las clases sociales altas respecto a las pobres. La crisis actual es el signo de que esta brecha terminó por romper el equilibrio económico y podría hacer lo mismo con el social.

Es interesante ver cómo, bajo el impulso ideológico de la Reforma Municipal, algunas universidades comienzan ya a organizar foros para analizar las formas de relacionarse con el municipio y de contribuir a su desarrollo integral. Gobiernos estatales, municipales y universidades están encontrando fórmulas para articular de manera razonada y sistemática el saber técnico y científico con las potencialidades de los municipios.

La universidad prepara cuadros que van a trabajar al sector público, privado y social, así como al gobierno federal, estatal y municipal. Reorientar la universidad hacia el municipio no significa reducir a formar cuadros para que trabajen solamente en el municipio. Representa elaborar cuadros para todos los niveles pero cuya práctica profesional, desde el lugar en que trabajen, contribuya ahora a la descentralización y a la democratización de la vida nacional, al desarrollo integral del país y de cada una de sus partes, que son los municipios.

Estrechar la relación entre la universidad y los municipios permitirá incrementar la productividad y la producción interna, única forma sólida para vencer la crisis. Al mismo tiempo, abre nuevos espacios de realización personal a los estudiantes profesores y egresados.

Una cultura municipalista será el resultado de la reflexión que los universitarios (estudiantes profesores, autoridades), realicen sobre los efectos centralizadores que ha tenido su práctica profesional, para de ahí proponerse esta práctica a fin de lograr progresivamente efectos descentralizadores de la vida nacional. Tal reflexión autocrítica tendrá que ser individual (cada uno como especialista de una determinada rama del saber técnica y científica) y al mismo tiempo colectivo (la escuela o facultad, los planes de estudios, los centros de investigación, etc.). En suma, la cultura municipalista significará reorientar la universidad hacia el desarrollo integral (y no parcial y centralizador) del país.

Esta acción emprendida por las universidades sienta un precedente para que surja una cultura municipalista. Pronto existirá. Pero ello no significará contraponerla a la cultura nacional ni a la cultura nacional ni a la cultura universal. Por el contrario se aprovechará la cultura en general para ponerla al servicio del desarrollo integral de cada uno de sus municipios.

En este proceso de transformación debe ser una tarea política de primera importancia divulgar ampliamente en los medios de comunicación social los innumerables ejemplos concretos de la capacidad de cambio. Se trata de motivar y movilizar a la ciudadanía, de hacerla participar en el planteamiento de los problemas, en la toma de decisiones, en la ejecución compartida de las tareas de desarrollo social. Ello significa hacer de la democracia en nuestro país una democracia de contenido social, económico y cultural.

En la democracia formal (aparente, neutra, electoral o representativa), simplemente confrontan partidos que tratan de convencer a la ciudadanía para que deposite en sus candidatos a representantes populares su poder y su capacidad de decisión. En cambio, en la democracia real, de contenido social, participativa, se trata de dotar a la ciudadanía del poder de decidir sobre las cuestiones que la atañen y del poder de participar en su ejecución.

Estrechar la relación entre la universidad y los municipios permitirá incrementar la productividad y la producción interna, única forma sólida para vencer la crisis. Al mismo tiempo, abre nuevos espacios de realización personal a los estudiantes, profesores y egresados.

Una cultura municipalista será el resultado de la reflexión que los universitarios (estudiantes, profesores, autoridades), realicen sobre los efectos centralizadores que ha tenido su práctica profesional, para de ahí proponerse esta práctica a fin de lograr progresivamente efectos descentralizadores de la vida nacional. Tal reflexión autocrítica tendrá que ser individual (cada uno como especialista de una determinada rama del saber técnico y científico) y al mismo tiempo colectiva (la escuela o facultad, los planes de estudios, los centros de investigación, etc.) En suma, la cultura municipalista significará reorientar la universidad hacia el desarrollo integral (y no parcial y centralizador) del país.

Esta acción emprendida por las universidades sienta un precedente para que surja una cultura municipalista. Pronto existirá. Pero ello no significará contraponerla a la cultura nacional ni a la cultura nacional ni a la cultura universal. Por el contrario, se aprovechará la cultura en general para ponerla al servicio del desarrollo integral de cada uno de sus municipios.

En este proceso de transformación debe ser una tarea política de primera importancia difundir ampliamente en los medios de comunicación social los innumerables ejemplos concretos de la capacidad de cambio. Se trata de molivar y movilizar a la ciudadanía, de hacerla participar en el planteamiento de los problemas, en la toma de decisiones, en la ejecución compartida de las tareas de desarrollo social. Ello significa hacer de la democracia en nuestro país una democracia de contenido social, económico y cultural.

En la democracia formal aparente, neutra, electoral o representativa, simplemente contendien partidos que tratan de convencer a la ciudadanía para que deposite en sus candidatos a representantes populares su poder y su capacidad de decisión. En cambio, en la democracia real, de contenido social, participativa, se trata de dotar a la ciudadanía del poder de decidir, sobre las cuestiones que le atañen y del poder de participar en su ejecución.

La Reforma Municipal es pieza fundamental de la democratización integral de la sociedad. Es un proceso mediante el cual se incorporan las grandes mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas comunitarias. DE nada valen moldes formales en una democracia si no logran, efectivamente, esta participación de las grandes mayorías.

Todavía no hemos asimilado todos los alcances de esta gran reforma política que es la Reforma Municipal. No hemos adecuado la educación y la cultura que nos permitan ejercer y poner en práctica esa ampliación de la democracia que hoy existe consagrada en la Constitución. Es cuestión de tiempo y de responsabilidad de cada ciudadano y de cada organización política y social tomar conciencia de la nueva democracia y ejercerla.

3.- CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 113.- La administración pública de los municipios será ejercitada por los Ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

Artículo 114.- Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, - sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el - que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí sólo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

CAPITULO SEGUNDO DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 118.- Los miembros de los ayuntamientos serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los sindicos electos por ambas formulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

I.- Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.

II.- Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anterior al día de la elección; y

III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120.- No ser miembro propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I.- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo.

II.- Los diputados a la legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo.

III.- Los jueces, magistrados o consejeros de la judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación.

IV.- Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;

V.- Los militares y los miembros de la fuerza de seguridad pública del Estado y de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

VI.- Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV, y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Artículo 121.- Para el despacho de los asuntos municipales - cada ayuntamiento designará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

CAPITULO TERCERO
DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.

ESTA TESIS NO DEBE
IR DE LA BIBLIOTECA

Artículo 123.- Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de -
funciones:

I.- Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y ad-
ministración del municipio; y

II.- Las de inspección, concernientes al cumplimiento de
las disposiciones de observancia general que dicten.

Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando municipal,
que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y
todas las normas necesarias para su organización y funciona-
miento, conforme a las previsiones de la Constitución General
de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgá-
nica municipal y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su ha-
cienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes_
que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros -
ingresos que establezca la ley de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de
cabildo cuando la ley de ingresos aprobada por la Legislatura,
requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesio-
nes nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único -
objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada ley
de ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe_
el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se -
dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publi-
cación.

Artículo 126.- El Ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando estos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.

Artículo 127.- La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán en las de la federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

CAPITULO CUARTO
DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES
MUNICIPALES

Artículo 129.- Son atribuciones de los **presidentes** municipales:

I.- Presidir las sesiones de los ayuntamientos;

II.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;

III.-Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;

IV.- Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que preside con los demás ayuntamiento y con el Gobierno del Estado;

V.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley.

VI.- Rendir al ayuntamiento el 1 de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública; y

VII.- Las demas que señala la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

TITULO SEXTO
DE LA ADMINISTRACION Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS
PUBLICOS

Artículo 129.- Los recursos económicos de que dispongan los - poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia y honradez para cumplir - con los objetivos y programas a los que esten destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevará a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto publicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes - establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y los municipios.

El manejo de los recursos económicos estatales y municipales se sujetará a las bases de este artículo.

Todos los pagos que efectue el Gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen estos.

La contaduría General de glosa del Poder Legislativo, la Secretaría de la Contraloría del Estado y las contralorías de los ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.

4.- REFORMAS

El artículo 109 de la Constitución de 1857 pasó a ser el 115 de la de 1917 con ciertas reformas, el artículo original decía así:

"Art. 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 las necesidades municipales, y "

"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 residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años."

"Son aplicables a los gobernadores, sustitutos 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 menos 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".

La primera reforma fue publicada en el "Diario Oficial" el 20 de agosto de 1928, no atañe directamente a los Municipios sino a la integración de las Legislaturas de los Estados.

La Segunda reforma fue publicada en el "Diario Oficial" el 29 de abril de 1933. Esta fue una adición a la fracción Y el párrafo segundo es completamente un agregado en materia municipal, puede verse el principio revolucionario de la No Reelección en el Régimen Municipal queda de la siguiente manera:

"Art 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 nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el 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 período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;"

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

"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 residieren habitual o transitoriamente."

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro 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 y extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho."

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato."

"a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación."

"b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las fallas temporales que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo".

"Sólo 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 los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos 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".

La Tercera Reforma al artículo 115 fue publicada en el "Diario Oficial" el 3 de enero de 1943, en ésta se amplía el periodo de Gobierno de los Estados a 3 años.

La Cuarta Reforma fue publicada en el "Diario Oficial" el 12 de febrero de 1947 y tiene una adición en la fracción Y, primer párrafo de la siguiente manera:

"Art. 115.

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 "

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." ()

La siguiente Reforma solo publicada en el "Diario Oficial" el 17 de octubre de 1953 en su fracción I.

La última Reforma hecha a éste artículo aparece promulgada en el "Diario Oficial de la Federación" el 3 de febrero de 1983 y que a continuación se transcribe:

ART. 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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el 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 éstos han desaparecido 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 procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

ii. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de 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 y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos sean aprobados por los ayuntamientos con base en los 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad 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. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX: (Derogada),

X: (Derogada)

la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad 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. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX: (Derogada).

X: (Derogada)

5).- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

La forma de gobierno republicana, representativo y popular que ha adoptado nuestro país como federación constituida, implica que es la forma en que se deben desenvolver los Estados y municipios que integran la Federación.

Así, el mismo art. 115 constitucional lo prevee en la siguiente:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedaria 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 directa, o por nombramiento o por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de -

propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el 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 éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos 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 los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por - renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si - conforme a la ley no procediere que entraren en función los - suplentes ni que se celebren 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 substituido por su suplente, o se procederá según lo dic ponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseeran facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las -

Legislaturas de los Estado, los bandos de policfa y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpie.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad adva. y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les

pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos_ que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine 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 o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, 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 de sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran 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 arreglo 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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

Como podemos apreciar en la cita del artículo anterior, las disposiciones respecto del municipio deben estar a corda a la Constitución del país, de los estados respectivos e incluso se le concede al municipio cierta facultad en los bandos municipales y de buen gobierno.

Es importante destacar la importancia de un ordenamiento que de reglas al funcionamiento del municipio en cualquiera de sus ámbitos, administrativo, hacendario, etc... De esta necesidad, en la Legislatura del Estado de México, se crea la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual estudiaremos en adelante.

La citada Ley da cuerpo a las actuaciones del municipio del Estado, prevee la organización misma de los ayuntamientos, la hacienda, la relación con los ciudadanos, con sus trabajadores entre otros.

En primer lugar, en su título primero hace referencia a la "Estructura Municipal" y nos menciona a los 121 municipios que forman el Estado.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

Como podemos apreciar en la cita del artículo anterior, - las disposiciones respecto del municipio deben estar a corde a la Constitución del país, de los estados respectivos e incluso se le concede al municipio cierta facultad en los bandos municipales y de buen gobierno.

Es importante destacar la importancia de un ordenamiento que de reglas al funcionamiento del municipio en cualquiera de sus ámbitos, administrativo, hacendario, etc... De esta necesidad, en la Legislatura del Estado de México, se crea la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual estudiaremos en adelante.

La citada Ley da cuerpo a las actuaciones del municipio - del Estado, prevee la organización misma de los ayuntamientos, la hacienda, la relación con los ciudadanos, con sus trabajadores entre otros.

En primer lugar, en su título primero hace referencia a la "Estructura Municipal" y nos menciona a los 121 municipios que forman el Estado.

En segundo término, nos habla del "Desarrollo Municipal," al hacer referencia de la facultad que tienen los ayuntamientos para elaborar y poner en práctica planes y programas que ayuden al municipio a lograr los objetivos que tienen encomendados (aprovechamiento de los recursos, expansión, desarrollo, servicios, etc...)

Respecto de la "Organización Territorial", los municipios tendrán la extensión y los límites reconocidos por el propio Estado. Dentro del mismo municipio se reconocerán las Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas. Por otro lado, los centros de población dada su importancia, concentración demográfica y servicios públicos, tendrán las categorías de la ciudad, villa, pueblo y ranchería.

En su capítulo cuarto "De la población", nos hace establecer una pequeña analogía o similitud con el capítulo constitucional referente a los nacionales y a los extranjeros, pues nos habla de la vecindad del municipio, los requisitos para adquirirla y la forma en que se pierde, así como derechos y obligaciones.

Pasamos así al segundo Título en el cual nos habla del "Régimen Municipal", es decir, quién, cuándo, cómo, se instalará y se integrará el ayuntamiento, su funcionamiento, facultades y obligaciones. Por lo que toca a su capítulo primero "De la Integración e Instalación del Ayuntamiento", nos dice que los municipios son independientes entre sí y que ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio.-

Nos dice también, que el ayuntamiento o cabildo se renovará - cada 3 años y se integrará por un presidente, un síndico y un número variable de regidores por la cantidad de habitantes, - además de contar con las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana para auxiliarlo en la solución de problemas municipales.

En el capítulo segundo nos habla "Del funcionamiento de - los Ayuntamientos", en el cual establece que el ayuntamiento_ podrá sesionar de 1 a 4 veces por semana o en forma permanente si es necesario; estas sesiones serán públicas y se podrá_ sesionar con la mayoría de sus integrantes y las resoluciones serán por mayoría de votos. Las sesiones serán precedidas - por el presidente municipal y tendrá voto de calidad.

Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos están_ dispuestos en el artículo 42 en sus 24 fracciones, así como - sus impedimentos consagrados en el artículo 43. En los capítu los cuarto, quinto y sexto, nos habla de las facultades y -- obligaciones de los integrantes del ayuntamiento en lo indivi dual a saber: Presidente municipal, Síndico y Regidor respectivamente.

En su capítulo séptimo "De las Comisiones", nos habla de las organizaciones u organismos encargados de estudiar, exami nar y resolver los problemas municipales, proponiendo proyec tos de solución.

En su título tercero nos habla de los organismos auxiliares, los cuales coadyuvarán a la realización de los fines que busca el municipio. Estos organismos auxiliares son: Los delegados municipales, los subdelegados municipales, los jefes de sector o sección y los jefes de manzana, en su calidad de autoridades auxiliares. En calidad de organismos auxiliares - en estricto sentido se encuentran las comisiones de Planificación y Desarrollo municipales, además de los Consejos de Colaboración Municipal.

Por lo que toca al Título cuarto, hace referencia al "Régimen Administrativo". En este título se alude a los mecanismos que harán posible la conducción del municipio en su ámbito administrativo, tanto en lo referente a las relaciones con los ciudadanos, la hacienda, y la estructura misma del municipio. Bajo este esquema encontramos como coadyuvantes a la Secretaría Municipal, el régimen de la Hacienda Municipal, los servicios públicos y el actuar propio del municipio como ente jurídico, contemplado en el capítulo referente a los Actos Administrativos Municipales.

La Seguridad Pública está contemplada en el título quinto de esta ley.

La Justicia Municipal esta integrado por los recursos administrativos: el de Revocación y el de Revisión, exclusivamente, ya que el capítulo referente a los Jueces menores y - Jueces Populares ha sido derogado.

En su título séptimo nos habla "De las Modalidades en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales" englobando en él el Otorgamiento, Cancelación, y Caducidad de las Concesiones, así como la municipalización de los servicios públicos.

Respecto al título octavo, establece las bases para la creación de los Bandos Municipales y de Buen gobierno y los reglamentos y las Sanciones, al hablar de la Legislación Municipal.

Toca al título noveno hacer referencia de la "Suplencia y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Municipales", en cuyo capítulo primero habla de las faltas y licencias de los funcionarios municipales y en su segundo de la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento, así como el tercero que dedica su espacio a la responsabilidad de funcionarios y empleados municipales.

Por último, su título décimo trata sobre la colaboración entre el Estado y el municipio, recalcando que el Ejecutivo del Estado tiene la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del Estado.

6.- EL BANDO DE POLICIA

La autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar que consiste en el poder del municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos del cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha función es legislativa, porque los acuerdos en que se funda constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar es dictar normas jurídicas de general observancia. Los bandos y las ordenanzas municipales, contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos colegiados deliberantes, que son los cabildos.

En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal que contienen:

- a) Su carácter obligatorio impuesto por el poder público.
- b) Que produzca efectos generales.
- c) Que se establezca en términos abstractos.

La norma expedida por el cabildo cumple, por consiguiente, con las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

El artículo 115 de la Constitución, reformado el 3 de febrero de 1983, presenta al respecto la siguiente adición:

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

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del estado.

Las bases normativas a que alude el artículo 115 constitucional deben figurar en las respectivas leyes orgánicas del Municipio Libre de cada estado de la República.

En la de Durango, hemos dedicado un capítulo especial al bando de policía y buen gobierno, que señala en el artículo 21 que "las normas que dicte el ayuntamiento y que sean consignadas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, deberán referirse cuando menos a los siguientes ramos: I. Ramo de Gobernación y Seguridad Pública. II. Ramo de Hacienda. III. Ramo -

de Educación Pública. IV. Ramo de Comunicaciones y Obras Públicas. V. Ramo de Salubridad y Asistencia. VI. Ramo de Agricultura, Ganadería, Industria y Trabajo. VII. Ramo de Fomento Forestal. VIII. Ramo de Mercados, Ornato y Alumbrado Público, y IX. Ramo de Economía y Estadística."

7.- REGLAMENTOS MUNICIPALES

El tercer tópico de este capítulo es la reglamentación municipal.

El reglamento es un instrumento jurídico que estipula la forma en que tanto una autoridad como los particulares deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes.

Los tipos de reglamentos que se analizan son cuatro.

- De carácter interior (ayuntamiento).
- De carácter interno (administración municipal)
- De carácter de servicios públicos.
- De los que regulan las relaciones de particulares.

El tercer capítulo tiene como tema central el gobierno municipal.

El Municipio libre mexicano es una comunidad social que posee territorio, capacidad política, jurídica y administrativa para alcanzar sus fines. Este capítulo se ocupa de analizar el gobierno municipal.

El ayuntamiento es el órgano municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, encargado del municipio, e integrado por un presidente municipal, uno o dos síndicos y un número de regidores, todos electos popularmente.

Las funciones del gobierno municipal analizadas son:

- De conducir el desarrollo integral de la población que gobierna.
- De realizar obras públicas
- De prestar servicios públicos
- De gestión.
- De promotor del desarrollo.

Se mencionan también las principales atribuciones y competencias de los ayuntamientos como órganos de gobierno municipal, así como también las facultades del presidente municipal, del síndico municipal, de los regidores municipales y de los servidores públicos superiores municipales como el tesorero municipal que son electos popularmente pero que no forman parte del ayuntamiento.

Por último se aborda el tema de la administración pública municipal, es decir, la actividad de gobierno municipal enmarcada en el orden jurídico establecido bajo consenso popular encaminado a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del municipio.

El capítulo cuarto contiene lo referente a la participación democrática, integrado por dos subtemas: la democracia en México y la organización de la comunidad.

El municipio es concebido como la escuela básica de la democracia en México, por ser la institución política que tiene más contacto con el pueblo. Democracia se entiende como la participación del pueblo en las decisiones que le afecte; es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El subtema, organización de la comunidad, hace hincapié en las formas de organización en el municipio, encaminadas a mejorar sus actividades de vida como los consejos de colaboración, consulta municipal, asociación de colonos, junta de vecinos, etc.

El capítulo quinto nos proporciona una semblanza de lo que es la hacienda municipal. El municipio para cumplir con sus obligaciones necesita de recursos humanos y materiales, que integren su equipo de trabajo, mismos que le representan un gasto.

¿De qué manera obtiene ingresos el municipio?

Por ley el municipio puede obtener dos tipos de ingresos públicos: ordinarios y extraordinarios.

Constituyen los ingresos ordinarios.

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Accesorios.
- Participaciones.

Son ingresos extraordinarios, las contribuciones y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas.

Son eje central de este capítulo los ingresos públicos municipales tanto los ordinarios como los extraordinarios, como la planeación de los ingresos de la federación, de los estados y del municipio.

El capítulo sexto tiene como encabezado la planeación del desarrollo municipal, dividido en dos subtemas: planeación democrática y mecanismos de coordinación y concertación para el sistema nacional de planeación democrática.

La planeación democrática es concebida como el conjunto de actividades ordenadas y continuas que realiza la administración pública con el objeto de hacer efectivos los principios consagrados en nuestra Carta Magna.

Para la eficiente planeación se creó el Sistema nacional de Planeación Democrática en el que intervienen las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal.

Se instituyó para tal actividad un marco jurídico reglamentario: la ley de Planeación que define las características y vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.

La participación de las autoridades municipales en el Plan Nacional de Desarrollo se hace propiciando la generación de la información demográfica, económica y territorial del municipio y haciendo esfuerzo de organización administrativa que les permita sistematizar y actualizar esa información.

De la misma manera los estados de la República integran un sistema estatal de planeación democrática en uso de sus atribuciones y autonomía. Asimismo, se creó el Plan Estatal de Desarrollo que es el documento orientador del sistema estatal, que señala las prioridades estatales del desarrollo integral; para tal efecto la ley estatal de planeación establece el marco jurídico básico.

Los municipios al igual que la federación y los estados organizarán también un plan municipal de desarrollo congruente con el nacional y estatal, cuyo propósito sea el de sistematizar y racionalizar las actividades municipales.

Los mecanismos de coordinación y concertación para el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la segunda parte de este capítulo. Cita al Convenio Unico de Desarrollo como un mecanismo de coordinación mediante el cual los gobiernos federales y estatales coordinan sus

esfuerzos para alcanzar los fines de la planeación del desarrollo. Los organismos por los cuales se establecen relaciones gubernamentales federación-estado y estado-municipios son: el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el Comité de Planeación de Desarrollo (COPLADE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) entre los más importantes.

El capítulo séptimo analiza las acciones, obras y vicios a cargo del municipio. Señala las acciones de desarrollo económico municipal, las acciones de desarrollo social, y de desarrollo urbano de vivienda y ecología.

Los servicios públicos municipales son tratados aquí explícitamente.

Las consideraciones legales enmarcan siempre las acciones y atribuciones municipales que aquí se tratan como la que le confiere el artículo 115 respecto a desempeñar servicios públicos. Conceptúa al municipio como promotor de desarrollo económico, social y cultural.

En el capítulo octavo los temas de la evolución y control de la gestión municipal.

La administración municipal, como la estatal y la federal también necesita de acciones de evaluación y control. Para ello es necesario la implantación de procedimientos que aseguren los recursos municipales. Estos deben utilizarse conforme a los programas y presupuestos aprobados; que la ejecución de las obras y la prestación de servicios se realice con eficiencia, eficacia y honestidad. La evolución municipal velará por los resultados y el control checará que se haya con eficiencia lo programado. Esta es la parte fundamental de la que es la evaluación y control municipal.

Por último, en el capítulo noveno es analizado el apoyo federal al municipio y otros apoyos. El Gobierno Federal, para cumplir su tarea de financiar a los municipios, según el texto constitucional, ha creado en su carácter de orientador y coordinador, instrumentos adecuados para financiar las actividades de apoyo al desarrollo de los municipios. Estos instrumentos son básicamente programas como el de Desarrollo Regional (PDR), Regionales Estratégicos (PRE), y Regionales de Empleo (PRE).

El municipio recibe otros apoyos, como los de las secretarías de estado, y otras instituciones creadas para tal fin, como BANOBRAS, el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal.

El municipio es la descentralización de los servicios públicos y como tal recibe el apoyo de los estados y de la federación, para realizar sus tareas de promotor del desarrollo a través de la prestación de los servicios públicos que le fueron atribuidos constitucionalmente. Así pues, a través del apoyo federal y de otras instituciones, los gobiernos municipales pueden allegarse recursos económicos adicionales, con el objeto de cumplir con las tareas que le están encomendadas.

La edición de esta obra estuvo a cargo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación y obedeció a la necesidad de contar con un libro de apoyo a las autoridades municipales.

Su objetivo es el de proporcionar un marco de lo que es el municipio mexicano actual, materia en la que no abundan obras que contengan información actualizada sobre la estructura orgánica y funcional de los gobiernos y de los mecanismos e instrumentos de desarrollo económico social; así como proporcionar las direcciones de los organismos que intervinieron en alguna manera a la realización de la tarea municipal.

CAPITULO TERCERO. LA VIDA MUNICIPAL.

1.- LA VIDA MUNICIPAL.

Los problemas de la vida municipal ni son fáciles de atender ni tampoco de resolver. Sin embargo, la capacidad técnica y de recursos financieros tienen especial importancia para la eficaz y pronta prestación de servicios públicos, porque grandes son de por sí la carencia de líderes públicos que sirvan nacionalista y patrióticamente a los intereses del Municipio. Y ni a eso sumamos la posible corrupción en los gobiernos municipales más se imposibilitan las soluciones.

Como se sabe, todo México, a excepción del Distrito Federal, son municipios; es de vital importancia entonces dar una especial atención a todos los problemas que repercuten en la vida municipal.

Gobiernos van y gobiernos vienen, pero los problemas siempre quedan o sin atender o sin concluir. ¿a caso ser ciudadano de un municipio no es ser ciudadano mexicano? Más nada cuenta que los ciudadanos municipales si tienen la posibilidad de elegir a sus autoridades, deberían exigir la solución a los problemas de su municipio. En el Distrito Federal hasta 1996, los ciudadanos no tienen la posibilidad de elegir a sus gobernantes y sin embargo cualitativa y cuantitativamente tienen menos problemas en la prestación de servicios públicos.

Es de llamar la atención que autoridades que no cumplan eficientemente el encargo, debe darse la posibilidad a los ciudadanos de poder removerlos del cargo y darse una sustitución o al menos se tendrá el recurso del cambio.

2.- DESCENTRALIZACION

Descentralizar no significa transmitir los problemas de las grandes ciudades y las pequeñas, sino una decisión política y un programa de gobierno. (33)

A hora más que nunca se plantea la necesidad de impulsar la descentralización de la vida nacional. Descentralización que no deberá significar el simple traslado de dependencias a los estados, sino una auténtica redistribución de funciones.

Habría que dar de nuevo impulso a la política de descentralización que inició el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, y que quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). es urgente, en estos momentos tan difíciles, fomentar el desarrollo regional y fortalecer a los municipios con la más amplia participación de la sociedad, lo cual garantizará nuevas formas de vida y de desarrollo nacional.

La problemática de los municipios y la importancia de su fortalecimiento salió a la luz en los foros de consulta popular efectuados a lo largo de la campaña presidencial. Su trascendencia hace indispensable que se recapitulen los principales planteamientos que conforman la gufa para realizar y conducir los cambios que el país requiere en la economía, la sociedad y el estado.

(33) Domínguez Vargas Sergio, Director General de Incorporación y Revalidación de Estudios de la Secretaría de Educación Pública.

En su momento la consulta popular cumplió su cometido: - permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios - grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los - principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución (PND).

El licenciado Miguel de la Madrid, en ese entonces candidato a la Presidencia de la República, expresó su preocupación por el excesivo centralismo de la vida política, que tuvo en alguna época una justificación programática, por la necesidad de evitar la disgregación de la Nación, de abatir feudalismo, cacicazgos y defender la soberanía; sin embargo, tal centralismo entró en una etapa de rendimientos negativos.

Para el Presidente, descentralizar la vida nacional exige una serie de acciones múltiples, pero coherentes. Señaló en León, Guanajuato, en mayo de 1982 que, "necesitamos descentralizar la vida de la Nación y, desde luego, descentralizar - como palanca fundamental de este proceso- a la política y a la administración pública".

"La descentralización de la vida nacional, que postulamos, debe abarcar otros aspectos de la vida nacional y comprometer a los distintos sectores sociales de la población; necesitamos descentralizar la actividad empresarial, sindical; necesitamos descentralizar medios de comunicación. Por ello, fortalecer al ayuntamiento y al municipio, nos lleva necesariamente a la descentralización de la vida nacional que nosotros -

queremos; la descentralización de la vida nacional que conduce a la democratización integral del país, requiere de una participación social de todos los sectores."

Estas ideas se sintetizaron en el Capítulo nueve del Plan Nacional de Desarrollo relativos a la política regional.

En dicho capítulo se asienta que: "Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país", y se insiste en la importancia de la descentralización de la vida nacional y en la firme voluntad política de avanzar conforme a nuestra sólida tradición federalista. En el Plan Nacional de Desarrollo la descentralización de la vida nacional, es imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural de una sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización.

Lo primero que se reconoció en el marco de los foros de consulta popular es que el Municipio Libre es una institución indispensable para nuestra vida política.

El centralismo se adoptó como instrumento práctico para llevar a cabo la planeación integral del desarrollo, las grandes obras de infraestructura nacional, la organización de una defensa ante posibles incursiones del exterior; pero es -

una figura que al acumular facultades va en detrimento de los gobiernos de los Estados y por supuesto de los municipios. El México moderno no admite la solución de sus problemas en todo el territorio nacional, a través de una concentración inadecuada de facultades en la Federación. El sismo del 19 de septiembre evidenció los vicios del centralismo y aceleró la decentralización. La experiencia se dio con el fortalecimiento a los gobiernos de los estados, pero habrá que bajar al segundo escalón de la pirámide y tratar de obtener el fortalecimiento en el nivel municipal.

El municipio es una figura rezagada en la organización política; parece ser todavía un ideal incumplido que no se le ha dado vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. El Municipio Libre es, en suma, un compromiso pendiente que todavía no se cristaliza, pero que es motivo de preocupación del actual gobierno.

La unidad nacional jamás excluye la heterogeneidad y la pluralidad de ciertos valores, lenguajes y costumbres que se unifican a través de una organización política, como lo es el municipio; pero que no por ello se equiparan, puesto que son evidentes las desigualdades, que destacan en forma alarmante en las zonas rurales marginadas. De ahí la importancia de buscar el desarrollo municipal como garantía para la eliminación de tan dramáticas disimilitudes.

Las desigualdades se explican en parte, porque se mantiene al municipio en una reducida área de competencia, que le -

impide actuar en posible solución de problemas de su comunidad; es frecuente que la autoridad municipal sirva exclusivamente de intermediaria entre las demandas populares y los gobiernos estatales y federal.

Se insiste en que la tarea de la actual administración es la de romper la inercia y el centralismo para el fortalecimiento municipal, para dar cabida a la vida democrática y a la mayor participación de todos los ciudadanos del país.

El licenciado Miguel de la Madrid se refirió a que "el gasto público es el principal instrumento de fomento económico a cargo del estado; habrá de usarse como herramienta básica para descentralizar la actividad productiva. Se aplicarán criterios de promoción regional para la asignación de inversiones. El gasto público deberá apoyar al máximo la creación de una infraestructura física y social en las zonas promisorias del país, sin descuidar las zonas menos favorecidas y las necesidades ya existentes en los grandes centros de población. Descentralizando haremos fuerte a la Nación, más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a nuestra sociedad".

Resulta conveniente hacer una revisión sistemática y objetiva de la distribución de competencias entre la Federación, estados y municipios. Una falta de adecuación de estas participaciones impide la vida real del principio federal y de la institución municipal. No podemos desconocer que el municipio

es la instancia de gobierno más cercana a la población, ya - que nadie tiene mayores elementos de juicio ni más proximidad a los problemas cotidianos que la autoridad municipal. No - bastará una modificación jurídica sino la acción administrativa y financiera. En esta nueva redistribución de competencias no se trata de memor los recursos de una instancia para fortalecer a las otras. Paralelamente a la posibilidad de una re-distribución de competencias ha de programarse el aumento de recursos.

Habría que agregar el comentario del licenciado Librado - Silva García en el foro de consulta popular que con el tema - fortalecimiento municipal se llevó a cabo en Colima en mayo - de 1982, respecto a que "el fortalecimiento del municipio, no debe centrarse en un aspecto único aunque muy vigente: el eco-nómico; sino que el fortalecimiento debe ser, en lo adminis-trativo, en lo político y lo económico, para hacer efectivo - el principio constitucional de la autonomía municipal", y que "las decisiones que motivan las demandas del pueblo de ir de la periferia al centro, desde el punto de vista de análisis y posibilidades de ejecución".

El fortalecimiento de los municipios en todos su ámbitos -económico, político, administrativo-, no significa sino la modernización del mismo y como lo señaló Yolanda de los Reyes, en la ponencia que presentó en junio de 1982, lo primero a - considerar es que "estos esquemas deben partir de que modernización es sinónimo de democratización y por tanto, es conve-niente establecer mecanismos que involucren cada vez más a la

comunidad en la toma de decisiones, en la participación coleg
tiva y en la prestación de servicios".

Para la participación plena en la vida nacional de los mu
nicipios es indispensable su modernización, lo que requiere -
una definición viable de la organización municipal, pero de--
ben ser las propias entidades federativas y municipios quienes
dicten sus políticas, soluciones y legislación.

Sin embargo, se debe evitar caer nuevamente en el viejo -
círculo vicioso, que impide al municipio la modernización, la
administración de recursos, porque no cuenta con recursos que
administrar, ni con los elementos necesarios para entrar en -
una etapa de modernización.

Es indispensable la redistribución de competencias, que -
debe iniciarse con la entrega o devolución de todas aquellas__
atribuciones ligadas con las funciones primordiales de los --
municipios. Es necesario que los municipios dispongan de fa-
cultades legales y solvencia financiera.

Por ello estamos partiendo de una política de fortaleci--
miento municipal, y fortalecer significa la acción de dar vi-
gor, fuerza material o moral; es decir, apoyar a los estados_
y a los municipios en todos los ámbitos del quehacer nacional.
Implica que la Federación promueva en forma activa la descen-
tralización de recursos humanos, material y, financieros. De-
be ser efectivo y es necesario el fortalecimiento al municí--
pio por parte del estado y la Federación.

"El fortalecimiento municipal —afirmó Yolanda de los Reyes— es una tarea que hace corresponsables en pie de igualdad al Gobierno Federal, a los estados y a los municipios. En la situación actual de dependencia y subordinación de los municipios, los primeros pasos corresponden a la Federación y a los estados."

Lo más importante, señaló el Presidente es "proporcionar al municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente. Y esto no se puede lograr si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, del municipio, hay renovación de todo el personal de esta institución y se toma a la administración municipal como botín de grupo político, sin respetar los derechos laborales de sus trabajadores".

"Debemos establecer —añadió el licenciado Miguel de la Madrid— un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad de desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera podremos evitar este riesgo, que ha sido señalado reiteradamente en todas las reuniones de fortalecimiento municipal".

En consecuencia, desde el inicio del actual gobierno se busca el fortalecimiento municipal, como son las reformas al artículo 115 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, y en el que se precisaron entre otras modificaciones, las fases de coordinación que requiere la descentralización de la vida nacional; propicia -

un desarrollo municipal convenio en términos de leyes, reglamentos y convenios, para utilizar recursos y compartir responsabilidades; y se sientan las bases legales para incorporar al municipio a un esquema de modernización que no destruya su cultura y sus tradiciones; permitiendo una participación responsable tanto del gobierno como de la ciudadanía.

La actuación estatal y municipal dependerá por una parte de la capacidad que tenga la organización social para entregarse a la tarea de gobernar su futuro; y por otra, la capacidad nacional para apoyar la descentralización y para fortalecer al municipio.

En virtud de la destrucción de numerosos inmuebles en que funcionaban dependencias del Gobierno Federal, se acelerará la descentralización de las funciones; la cual debe efectuarse delegando responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, y no solamente trasladando las dependencias a las distintas entidades federales.

El desarrollo armónico dependerá de la capacidad para delegar responsabilidades, evitando los vicios de la centralización administrativa.

El fortalecimiento municipal debe conducir a la construcción dentro de la comunidad de obras, que contribuyan desde el punto de vista material a la superación y transformación del ambiente en el que se desarrollan las actividades del grupo, tales como servicios de sanidad, vivienda, seguridad, -

transporte, etcétera y dentro de lo cultural los cambios de actividad para favorecer el desarrollo económico-social y la formación de nuevos dirigentes comunales. En el cambio de actitudes la educación juega un papel muy importante porque degpierta en el ser humano la capacidad para resolver sus problemas, el anhelo de progreso mediante su esfuerzo, trabajo y la formación de la personalidad, individual y colectiva, sobre bases democráticas concordantes con los cambios sociales y económicos impulsados en el resto del país.

El estatuto político del municipio, dentro del Estado Federal, es de autonomía que se complementa administrativamente, mediante la descentralización.

Por lo tanto, dentro del Estado Federal, hay autonomía de competencias para el municipio y descentralización en la función administrativa.

El tratadista Alcides Greca fue quien precisó los límites entre descentralización y autonomía municipales, al señalar:

"La autonomía municipal se fundamenta en los principios de organización política, adoptados por el Estado, establecidos por lo común, en sus respectivas cargas constitucionales."

En México, el artículo 115 constitucional establece el régimen de Municipio Libre que se ejerce a través del estatuto de autonomía y da origen al régimen de autonomía municipal.

- "En un régimen de libertad política y de descentralización administrativa, la autonomía de los municipios -- constituye una parte esencial del Estado."

- La libertad o autonomía, como ejercicio político, dentro del Estado Federal.

- La descentralización, como proceso puramente administrativo dentro del Estado Federal.

El Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba, sancionó la siguiente recomendación, relativa a la autonomía de los municipios:

"Considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio que garantice de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales."

A su vez, ante el Segundo Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Santiago de Chile, en septiembre de 1941, presentamos una ponencia con el siguiente punto resolutivo:

"La expedición de leyes que aseguren la autonomía de los municipios y que delimiten la responsabilidad y funciones de los ayuntamientos, así como la competencia -

tributaria y todas las medidas concernientes de la vida municipal."

El Congreso Interamericano de Municipios acogió nuestra proposición y, al respecto, su primer voto resolutorio que figura en el acta final del Congreso, puntualizó:

"El Segundo Congreso Interamericano de Municipios recomienda: La dictación de leyes que aseguren la autonomía de los municipios, que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que convengan acerca de la vida municipal".

Esto demuestra que la demanda de autonomía municipal hecha por los municipios del Continente Americano ha unificado el criterio municipalista para llegar a la legislación con la que ya cuenta México.

La tesis de la descentralización ha motivado situaciones confusas en lo que respecta a la doctrina municipal mexicana enarbolada por la Revolución.

Se ha llegado a confundir la autonomía política y la descentralización administrativa.

No se puede hablar de descentralización gubernamental o política en el sistema federal como un régimen especial de los gobiernos estatales y municipales frente a los poderes federales.

En pocas palabras: el estatuto descentralizado se da solamente en el Estado unitario o centralizado y la autonomía municipal en el Estado Federal.

Solamente en materia administrativa se acepta la descentralización en el Estado Federal. Estructuralmente la doctrina de la autonomía municipal es la que recogió la Revolución Mexicana, con el Municipio Libre, donde apoya su doctrina democrática que atribuye al pueblo ser la fuente original de la soberanía que da origen al poder público.

Por lo tanto, en México fuera de la descentralización administrativa, políticamente no puede operar el principio de la descentralización municipal, sino el de autonomía municipal y relegar el concepto de descentralización por región, a su vertiente específicas, que es la descentralización administrativa, órbita en la que queda comprendida la propia descentralización.

La autonomía política del municipio responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo y la conveniencia de que la comunidad se autogobierno por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política.

En suma, enarbolamos la bandera de la Revolución Mexicana que sostiene el principio de la autonomía municipal y lo hacemos con plena conciencia política, jurídica e histórica.

3.- DEMOCRACIA

Una vida social democrática, participativa y llena de significación se puede dar en el municipio; los asuntos y cuestiones que se plantean son conocidos de todos y a todos importan.

El gobierno y la administración municipales son realizados por un ayuntamiento electo, integrado por vecinos; constituyen una respuesta al problema de nuestro tiempo de administraciones frías, mecánicas, deshumanizadas e impersonales, sin arraigo ni compromiso.

Puede ser que si reconocemos insuficiencias e inmadurez en lo político, daríamos un primer paso para remover causas de debilidad del municipio y en sus autoridades.

Es frecuente advertir en presidentes municipales, regidores y síndicos una falta de seguridad y de conocimiento de su misión, de los valores e intereses que representan. Sin restar importancia a la capacidad e información de reglas, métodos, procedimientos y formas, es importante una preparación política, una recordación del valor de la confianza, una reafirmación de la importancia de la relación sencilla y amable, una reiteración de la idea de servicio y de dignidad.

Muchos que han abogado con palabras por la autonomía, v_o lentan después, como funcionarios y con hechos, la voluntad -

popular, con abusos de la autonomía; utilizada como patente - de incumplimiento de derechos y opresión con interferencias - en la designación que por supuesto no les toca hacer, de candidatos y de autoridades.

Aún hay, en número siempre excesivo e inaceptable, comisiones de autoridades con caciques y con grupos prepotentes, - oposición al reconocimiento de la adversidad social y las preferencias de la comunidad, lo que frustra o cancela la democracia, anula consensos y desanima la participación y colaboraciones.

A pesar de problemas y defectos, que pueden ser superados hasta erradicarlos, en cada localidad, es fácil para cada - ciudadano, mediante una actitud positiva de las autoridades, - darse cuenta concretamente de que su participación política - está directamente relacionada con su bienestar espiritual y - material, el de su familia y su comunidad. Por ello, el municipio es auténtica escuela de responsabilidad cívica y debe - crecer como cimiento del sistema político y apoyo efectivo de los poderes públicos.

Los partidos políticos también tienen una singular responsabilidad en el establecimiento y operación de procesos políticos electorales, que expresen claramente la voluntad ciudadana, tanto para el caso de candidatos a puestos de elección, como para plantear diversas demandas y proposiciones. Los partidos tienen obligación de hacer públicas sus tesis políticas y sociales con sencillez, franqueza y precisión, en relación con los problemas y aspiraciones propios de cada localidad.

4.- PARTICIPACION

Por otra parte, la reanimación municipal requiere de la -
aportación de medios económicos y materiales, de parte de los
ciudadanos, gobiernos estatal y federal para que manejados li-
bremente aseguren a los ayuntamientos posibilidades efectivas
de acción, organización y servicio. Los círculos viciosos de
la desconfianza y de la ineficacia deben ser definitivamente_
rotos.

Aún con los problemas económicos del país, con prudencia_
y equidad, es conveniente definir y ampliar fuentes fiscales_
propias que ejerzan mejor el poder político y de servicio de
los ayuntamientos. En congruencia con el federalismo mexicano,
participativo y de coordinación, los recursos que transfieren
las autoridades estatal y federal al municipio son, para to-
dos los efectos, propios de éste. Ciortamente, porque los re-
cursos provienen de fuentes, que en realidad y por convenien-
cia administrativa y fiscal, son compartidas y no exclusivas.
No se trata de subsidios ni de regalos o donaciones.

Para esto, deben desterrarse absurdos primitivos e infun-
dados temores, contradiados por la realidad: la creciente ma-
durez política de ciudadanos y autoridades. La unidad y la la-
lealtad políticas, así como la honestidad, no se garantizan -
mediante el manejo condicionado y estado de recursos económi-
cos, que entonces es manipulación por instancias estatales o

federales. Queda claro que ésta es la causa de la queja y de generalizadas negativas a la colaboración, y no una escasez de recursos económicos, que los mexicanos comprendemos, y nos consta que, sufre las haciendas municipales, pero también las estatales y la federal, que no bastan para atender las diversas tareas de gobierno y desarrollo.

A la inseguridad e inmadurez política y a la exigüedad manipulada y artificial de recursos económicos, debe añadirse como causa de debilidad municipal, cierta ausencia de preparación y de viciismo en la sociedad, así como la falta de un regpeto, que es esencial de la convivencia. También debe reconocerse que hay frecuentemente una ignorancia de los fines, razón de ser y atribuciones de los gobiernos y del Estado mexicano; por ello conviene fomentar en la escuela y fuera de ella, la cultura municipal como poder político local, en una comunidad para mayor autenticidad, cuya unidad debe garantizarse en primera instancia, por la autoridad local apoyada en una verdadera cultura cívica; en actos de justicia muy concreta; en fomento de la solidaridad y en la formación de la moral pública; en obras y servicios públicos, modestos quizás, pero cercanos y efectivos. Pueden hacer autoridades municipales democráticas con plena y permanente representativa y comunicación con la comunidad. Con esta experiencia, con realismo y considerando diferencias que hay en los municipios del estado y del país, es necesario continuar en la tarea de ampliar competencias y mejorar los recursos municipales, para consolidar confianza social y política en el primer escalón y promover desde ahí una educación cívica democrática, tanto en los

ciudadanos como en los funcionarios y servidores públicos, - especialmente de la administración pública.

La importancia y la durabilidad de las innovaciones y -- transformaciones que reclama la vida municipal y la democra-- cia social, tendrán que asentarse y echar raíces permanentes, con base en actitudes y comportamientos ejemplares de ciudadanos, grupos y autoridades que renueven la fe, estimulen la colaboración y el trabajo participativo. Los hechos deben demostrar la honestidad, la integridad y la confianza políticas; - la condición es que haya lealtad a la convicción política, - dignidad en la formación pública y probidad ejemplar. De otro lado, convendría ampliar, con creativas fórmulas, vías de participación y de consulta ciudadana, que pueden ser las más relevantes y significativas cuando se dan en el ámbito municipi-- pal.

Deben crearse las mejores bases para que estas actitudes_ se extiendan; muchas condiciones ya existen, pero otras fal-- tan y deberán ser construidas con la expresa voluntad popular y con grandeza.

CAPITULO CUARTO. ANALISIS DEL CAPITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION GENERAL

1.- ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El presente artículo es el primero del título cuarto de la Constitución, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos". Este título, que permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años -incluso, el texto original de 1817 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma-, se reformó íntegramente por el Constituyente permanente a través del decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de diciembre de 1982.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido.

Las reformas adoptadas en 1962 si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior - que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio - y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. En los comentarios al presente y los siguientes artículos se señalarán precisamente los términos del régimen de responsabilidades vigente, comparándolos con el anterior para destacar las diferencias y explicando las características de las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

La primera "novedad" que surge con las reformas corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de "establecer -dice la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que comparte su empleo, cargo o comisión".

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 en vigor, conforme a lo prescrito por el último párrafo del propio artículo debe adoptarse también por las constituciones de los estados de la república, los cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes precizarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2º transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

A diferencia del texto constitucional anterior - que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "altos funcionarios" (presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de despacho, procurador general de la república, gobernadores y diputados locales), en tanto que su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal- el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal". De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión".

Sin embargo, cabe advertir que, por otra parte, el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial; por otra, atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en forma equívoca en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas - con respecto al sector centralizado y a los organismos descentralizados-, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades. Así pues, en virtud de que la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios

apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Por otra parte, además de los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales -ya contemplados por el texto anterior- el actual artículo 108 señala a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales como "responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales", agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo a dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad u el auténtico alcance de tal disposición.

El segundo párrafo de artículo 108 que se comenta y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor - en forma idéntica a lo previsto por el texto de 1917-, establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

De este modo, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común" e, incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los "delitos graves" son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una

ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.

En todo caso, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme la Constitución de 1824 el presidente podía ser responsable durante su periodo por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por causales que se estime más conveniente, pero lo que sí resulta necesario es precisar constitucionalmente los casos en que se pueda proceder contra el presidente durante el tiempo de su encargo.

Es necesario advertir que lo previsto por el artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la república respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido. En realidad la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (artículo 61), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

2.- ANALISIS DEL ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollará autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las Leyes determinarán casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de las propiedades de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

El artículo 109 en vigor establecido -según reforma constitucional de 1982 y con mucha mejor técnica jurídica que el texto anterior-, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades, como se explicará en los posteriores incisos de este comentario.

El párrafo sexto del artículo 109 constitucional señala que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas -políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente". agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los gobernadores de los estados y los diputados y magistrados judiciales locales -en los términos del artículo 108 constitucional-, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal, sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del mismo artículo 109, por su parte, establece expresamente: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Cabe advertir que en el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación, pero carecía de

El artículo 109 en vigor establecido -según reforma constitucional de 1982 y con mucha mejor técnica jurídica que el texto anterior-, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades, como se explicará en los posteriores incisos de este comentario.

El párrafo sexto del artículo 109 constitucional señala que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas -políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente", agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los gobernadores de los estados y los diputados y magistrados judiciales locales -en los términos del artículo 108 constitucional-, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal, sino, además, una vez que la legislatura local expidiera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del mismo artículo 109, por su parte, establece expresamente: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Cabe advertir que en el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la federación, pero carecía de

calificativo de bajo su más estricta responsabilidad", lo cual si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del "juicio político por la mera expresión de ideas".

Es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o ni algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios. (Si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos cámaras del Congreso).

Las infracciones de carácter político, pues, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo

7º de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación desprende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

Como se observa, el juicio político mexicano se inspira en el *impeachment*, tal y como se concibió en los Estados Unidos, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar; precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el *impeachment* británico, pues ya un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin necesidad de una condena penal del Parlamento (en tanto que en épocas más lejanas el *impeachment* correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el Parlamento se consideraba competente, incluso, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales como ocurrió, por ejemplo, con el orden de decapitación de Carlos I).

Así pues, la reforma constitucional de 1982, con una adecuada técnica jurídica, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía del artículo 48 de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836-, misma que había dado lugar a ciertas impunidades. En efecto, si bien el antiguo texto constitucional señalaba que tales "delitos oficiales" se referían a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (aunque no tuvieran una sanción penal), cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de responsabilidades de 1940- habiendo continuado aplicándose hasta entonces la Ley de 1836-, reglamentaria del título IV constitucional, pretendieron regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran

cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de estos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de responsabilidades de 1980, ya que al distinguir éstas las causas de responsabilidad penal de las infracciones poéticas, o administrativas y regular sólo éstas últimas, en lugar de restablecer la vigencia al respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos y al reforma al título décimo del Código Penal.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo 111 preveía para los llamados "delitos oficiales" y que, en la práctica, por lo general concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a "razones de equidad", pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafos en tanto se dejaba impunes a los funcionarios de mayor jerarquía.

A efecto de superar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable por las anteriores leyes son responsabilidad de los funcionarios públicos, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de *enriquecimiento ilícito* a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten substancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondían, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional. Aun cuando es loable el propósito de salvaguardar mejor el patrimonio del Estado, persisten algunas dudas sobre la consistencia entre estas disposiciones y aquellas otras también de carácter constitucional que consagran el derecho

a la seguridad personal, en tanto que se pretende cierta "situación" más que determinada conducta y establecer presunciones de culpabilidad que ponen en riesgo la seguridad jurídica.

La fracción II del artículo 209 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; es claro que, aun cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que, en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o de los daños y perjuicios causados.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente, al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidad y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

3.- ANALISIS DEL ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito federal, el procurador general de la república, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El artículo 110 en vigor -según reforma constitucional integral de 1982 y la correspondiente al primer párrafo de 10 de agosto de 1987- regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la sustanciación del juicio político.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador general de la República, ya previstos anteriormente, la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador general de Justicia del Distrito Federal, a los magistrados de Circuito y a los jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por su parte, al reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujeto de juicio político -en congruencia con la reforma de ese mismo año a la fracción VI del artículo 73 constitucional- a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y sustituyó la alusión al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal", con la idea, quizás, de que una vez que se expida la nueva ley orgánica del Distrito Federal se supere el hecho de que la entidad más importante del país se gobierne a través de un departamento administrativo.

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución y/o inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de que al respecto opine el presidente de la República, durante su

gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta facultad de las cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria -con motivo de la discusión de una ley o dele estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades-, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los estados y de los diputados locales, a los magistrados de los tribunales superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", pero sin definir lo que se entiende por "violaciones graves". Hay, además, una innovación importante: "en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondá". De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los poderes del estado respectivo (ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última).

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la república, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la

Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Cabe recordar que, en los términos de la fracción Y del artículo 109 constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos por el presente artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Conforme a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos -reglamentaria del título cuarto de la Constitución- tales supuestos se presentan, por ejemplo, en los siguientes casos: a) Ataque a las instituciones democráticas; b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; c) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) Ataque a la libertad de sufragio; e) Usurpación de atribuciones; f) Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales; g) Omisión grave en la aplicación de la Constitución o a las leyes federales, y h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional precisamente establece las sanciones, las cuales -tal y como lo preveía el antiguo artículo 111- continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 6º de la ley reglamentaria).

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: Acusación de la Cámara de Diputados -previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado. La diferencia es que, además de haber sustituido el término de "gran jurado" por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables; cabe advertir, sin embargo, como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado-, la procedencia del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año, la sustanciación del procedimiento.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso, se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad política del mismo, encomendándole su adjudicación al congreso local en cuestión).

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía, donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político -como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que esta discusión entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a "delitos oficiales" y "delitos comunes" se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades. En efecto, por ejemplo, bajo el sistema de la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún "delito oficial" que tenía un carácter

eminentemente político; con la restauración del Senado en 1874, la función de "gran jurado" o jurado de sentencia, aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores; conforme al modelo de Estados Unidos, si bien a partir de 1917 se contempló la intervención de un jurado popular en los casos de "delitos oficiales" (supuestamente, para cuando éstos fueron cometidos por funcionarios públicos no previstos por el título cuarto constitucional).

Asimismo, la confusión derivada de la mención constitucional a la existencia de "delitos o faltas oficiales" se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de responsabilidades -habiendo continuado aplicándose hasta entonces la ley de 1896-, reglamentaria del título IV constitucional, con al cual pretendieron regular onnicomprensivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, procediendo a derogar el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe. No se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980 ya que, al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código penal, mismas que deslindan y regulan específicamente los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir.

4.- ANALISIS DEL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la república sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpaado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpaado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, con respecto de posibles agresiones con fines políticos de las ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el artículo III en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal -antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional" y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, "declaración de procedencia"-, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos (incluso, la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, reglamentaria del título cuatro constitucional, curiosamente sigue hablando de "fuero" y "desafuero", aunque el nuevo texto constitucional haya suprimido el término).

Así pues, el artículo que se comenta establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos que el mismo señala y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpaado. Al respecto y a diferencia de lo previsto por el antiguo artículo 109 constitucional, el

texto vigente a partir de 1982 establece alinadamente que la declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpaado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara).

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Es necesario advertir que, aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpaado, de acuerdo con el propio artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación y, de conformidad al artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a proceder, entonces, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes y separado de su encargo durante la sustanciación del proceso penal. Al respecto, el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculpaado sea abuelto, puede reasumir su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia de indulto.

Conviene señalar que, si bien las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores (esta última al intervenir, como se explicará, en tratándose del presidente de la república) continúan considerándose ineludables, es posible que proceda el juicio de amparo cuando durante la substanciación del procedimiento no se satisfagan los requisitos constitucionales, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la doctrina.

El texto constitucional en vigor de 1982 aumentó el número de sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por los delitos que hayan cometido durante el encargo, sin previa declaración de procedencia por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; así, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el procurador general de la República, el artículo 111 en 1982 extendió esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal y al procurador general de Justicia del Distrito Federal. Cabe advertir que, por reforma constitucional de 10 de agosto de 1987, se amplió dicha inmunidad a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se sustituyó la referencia al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal". Por otra parte, no deja de llamar la atención que, en todo caso, no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva desde 1982 a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero si se les haya concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos estados de la República.

A los anteriores cabe agregar por supuesto, al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto por el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De este modo, a diferencia de los altos servidores públicos mencionados en el párrafo anterior respecto de los cuales se requiere sólo la anuencia de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del presidente de la república se establece un requisito de procedibilidad más complejo en beneficio de su inmunidad procesal para preservar así la continuidad de la

relevante función constitucional que desempeña, previéndose para el efecto una doble instancia - tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores- que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de "traición a la patria y delitos graves del orden común".

Ahora bien, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común", e incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva; al respecto, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo.

Cabe insistir en que a través de la disposición mencionada en los dos párrafos anteriores no se consagra la impunidad del presidente de la República a respecto de los demás delitos sino, sencillamente, se establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones: una vez concluidas éstas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, tomando en cuenta que los plazos de prescripción penal se encuentran interrumpidos durante su encargo y, en todo caso, el ministerio público cuenta cuando menos con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales de los gobernadores de los estados, diputados y magistrados de los tribunales superiores locales -estos últimos no contemplados anteriormente- con otra innovación: "la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal. Es claro que, en última instancia y en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculpaado pues, de acuerdo con la Constitución y como se apuntó, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

El antepenúltimo párrafo del multicitado artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, sencillamente establece que "En demanda del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista, principalmente, por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal), debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.

Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Cabe señalar que estas disposiciones, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a preceptos materialmente constitucionales sino que hubiera bastado incluirlas en la legislación ordinaria.

Finalmente, es conveniente destacar la loable derogación de la facultad que anteriormente el artículo 111 concedía al presidente de la República para solicitar, ante las cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del organismo judicial de la federación y del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del Poder Ejecutivo, en este caso, sobre el Poder Judicial, puesto que era claro, como hubo muestras de ello, que el legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

Al respecto, sería deseable que también se derogara la facultad equivalente que gran número de constituciones locales confieren a los gobernadores para pedir a los congresos respectivos la

destitución, por "mala conducta", de los magistrados y jueces locales ya que el problema se agudiza cuando las leyes orgánicas del Poder Judicial no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por "mala conducta" e, incluso, algunas de ellas, como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple "voto de censura" por el gobernador hacia un funcionario judicial.

5.- ANALISIS DEL ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.

ARTICULO 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El artículo 112 constitucional establece los casos en que opera la inmunidad procesal, prevista por el artículo 111 en favor de los servidores públicos que el mismo precepto señala, y que se refiere a que no se podrá proceder penalmente en contra de tales servidores sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculcado. Como se apuntó en el comentario a dicho artículo, la finalidad de tal inmunidad procesal -antiguamente llamada, en forma equívoca, "fuero constitucional"- es proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de posibles represalias políticas o acusaciones temerarias.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función, no al funcionario), pero sí será necesaria en caso de que los mismos vuelvan o ocupen alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

Ese conveniente advertir que el caso contemplado por el primer párrafo del artículo que se comenta se refiere a aquél en que el servidor público cuyo puesto se encuentra protegido por la inmunidad procesal deja, por alguna razón, de desempeñar dicho puesto y, durante este período

en que no ejerce el cargo, comete un delito; se podrá proceder penalmente en su contra sin que requiera la previa anuencia de la Cámara de Diputados.

En cambio, de acuerdo con el segundo párrafo, si antes de que se le someta a un proceso penal el servidor público que haya cometido un delito empieza o regresa a ejercer las funciones propias por el artículo 111, entonces, si será indispensable a previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal -antiguamente llamada en forma equívoca, "fuero constitucional" -no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre al sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

De este modo, ha quedado superado el criterio sustentado en alguna ocasión por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el "fuero" no era renunciable por tratarse de "una prerrogativa parlamentaria de orden público" y, por el cual, se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigencia de la prerrogativa al "fuero" (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Madrazo, Carlos A. y Joffré Sacramento. *Seminario Judicial de la Federación*, quinta época, respectivamente, t. LXXXVII, pp.1877 y 1884; y t. LXXXVIII, pp. 325-329).

6.- ANALISIS DEL ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 113. Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción 111 del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 1113 constitucional establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos -ya se trate de la federal o de una entidad federativa, según su ámbito de competencia- el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Igualmente, el artículo que se comenta prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que se determinen legislativamente.

Es así como el presente artículo, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos -misma que con anterioridad no se encontraba prevista constitucionalmente-. "a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, entre las que se encuentran la falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o inc subordinación; abstenerse de informar al superior

del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que recibe; no ejercer funciones que le correspondan; autorizar a un inferior a fallar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento; abstenerse de informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; abstenerse de presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; abstenerse de informar al superior la observancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica, y las demás que dispongan las leyes.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública. Al respecto, debe ponerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionales garantizados de los servidores públicos.

El propio artículo 113 en vigor establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley legislativa agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, por su parte, un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas para la

investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, a al vez que establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas (previendo, básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

Por otra parte, conforme al artículo 114 constitucional, se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las correspondientes infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción negativa opera a los tres meses, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien si la infracción no fuere estimable en dinero, por otro lado, se prevé que si supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Finalmente, es conveniente aludir aquí a otras medidas que prevé la propia Constitución y que se relacionan con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, cabe mencionar la facultad conferida al Poder Judicial federal, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante el juez de distrito correspondiente cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad (véase, por ejemplo, la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, primera parte, vol. XC, p. 11, incidente de inejecución 9-35. Ingeniería Santa Fe, S.A. 18 de junio de 1963; unanimidad de 18 votos; ponente: Octavio Mendoza González).

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 63 constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara

respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 97 constitucional prevé que los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

7.- ANALISIS DEL ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguna de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

El presente artículo 114 establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere).

En términos similares al antiguo 113 constitucional, el primer párrafo del artículo 114, en vigor a partir de 1982, dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el

periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Por otra parte, se prevé que la sustanciación del juicio político respectivo no podrá exceder de un año.

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el artículo 110 constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones, algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (véase, sobre el particular, el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político. Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, sólo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público (que, según el artículo 8º de la mencionada ley reglamentaria, podría ser hasta por veinte años), ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.

Con respecto a la responsabilidad penal de cualquier servidor público por delitos cometidos durante el encargo, el segundo párrafo del artículo que se comenta prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo Código Penal (ya se trate del federal o, en un caso, del correspondiente a una entidad federativa), en la inteligencia de que, en todo caso, el ministerio público competente contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Asimismo, al final del segundo párrafo se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán en tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentre protegida por la inmunidad procesal prevista por el artículo 111 constitucional, en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función. De este modo, se garantiza que tal inmunidad procesal no se transforme en la impunidad de esos servidores públicos, pues si en determinado momento la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente en contra de cierto servidor público que presuntamente haya cometido algún delito (por estimar, sencillamente, que es preferible políticamente que el mismo continúe desempeñando la función asignada), una vez que dicho servidor público deje de desempeñar su encargo y tomando en cuenta que la resolución de la referida Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la

imputación, el ministerio público contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces no ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

El tercer párrafo del artículo 114 en vigor, por su parte, encomienda a la ley reglamentaria la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (véase al respecto, el artículo 47 de la ley federal respectiva), previendo también que cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En este sentido, la ley federal reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien, si la infracción no fuere estimable en dinero, por otro lado, en caso de que supere esa cantidad, se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años.

Finalmente, si bien no hay mención constitucional expresa, es claro que en relación al plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad civil de los servidores públicos, se atenderá a lo prescrito por el respectivo Código Civil, ya sea el federal o, en su caso, el correspondiente a alguna entidad federativa.

8) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El objeto de esta ley es reglamentar el Título Cuarto de -
la Constitución Federal en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
2. Las obligaciones en el servicio público.
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante_ juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para - aplicar dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para - declarar la procedencia del procedimiento penal de los servido res públicos que gozan del fuero y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICAR LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Dichas autoridades son:

1. Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
3. La Secretaría de Contraloría General de la Federación;
4. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
5. El Departamento del Distrito Federal;
6. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

7. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
8. El Tribunal Fiscal de la Federación;
9. Los Tribunales de trabajo;
10. Demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de sus funciones y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales:

1. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado...
2. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia...
3. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión...
4. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;
5. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión.

6. Observar en la dirección de sus superiores jerárquicos la debida regla del trato y abstenerse a incurrir en agravio...

7. Observar respeto y subordinación legítima con respeto_ a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos...

8. Comunicar por escrito al titular de la dependencia, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes - que reciba;

9. Abstenerse de ejercer funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluidos el periodo para el cual se le designó...

10. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores...

11. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o - comisión oficial que la ley prohíba;

12. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquello de lo que pueda resultar algún beneficio para él, su conyuge o - parientes consanguíneos...

13. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, - al superior inmediato, sobre la atención, trámite o resolu- ción de los asuntos a que antes se hizo referencia...

14. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de - solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita perso- na, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior o cualquier donación, empleo, cargo o -

comisión para sí o para persona a que refiere la fr. 13 y que proceda de cualquier persona física o moral cuyas actividades_ se encuentren directamente vinculadas por el servidor público_ de que se trate... etc.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTO PARA APLICARLAS

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público_ tenga acceso fácil, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones_ de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar_ el derecho a la formulación de las quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en RESPONSABILIDAD el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

La Suprema Corte de justicia el tribunal y relativo podrá identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones así como para aplicar sanciones establecidas en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial...

Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 47 serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y solo será responsable ante él.

Las sanciones administrativas consistirán en:

- 1.- Apercibimiento privado o público
- 2.- Amonestación privada o pública.
- 3.- Suspensión.
- 4.- Destitución del puesto.
- 5.- Sanción económica y
- 6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto o comisión que implique un lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal, y de 10 a 20 años si excede de dicho monto.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable - por conductas graves de los servidores públicos.

Para una persona que hubiere sido inhabilitado en un plazo de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público... se requerirá que el titular de la dependencia o la entidad a la que pretende ingresar dé visto a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Para la aplicación de estas sanciones se observarán las siguientes reglas:

1. Apercibimiento, la amonestación y suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;
2. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico...
3. La suspensión del empleo cargo o comisión durante... - la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico;
4. La secretaria promoverá los procedimientos a que hacen referencia los dos últimos enumerados, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga...
5. Inhabilitación por desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente y

6. Las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico cuando el monto obtenido no exceda de 1000 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F. y por la secretaría cuando sean superiores a dicho monto.

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra...
2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
3. El nivel jerárquico los antecedentes y condiciones del infractor.
4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
5. La antigüedad del servicio.
6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y
7. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados... se aplicarán 2 tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas se pagarán en cantidad líquida - en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago conforme al siguiente procedimiento:

1. La sanción económica se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el D.F. el día de su pago.

2. El coeficiente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el D.F.

Para efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo vigente en el D.F.

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que sean causa de responsabilidad administrativa... La contraloría interna determinará las sanciones disciplinarias correspondiente. En lo que respecta a las entidades la denuncia será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico enviará a la secretaría copia de la denuncia cuando se trate de infracciones graves o cuando la secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

La secretaría aplicará las siguientes sanciones las que correspondan.

Incurren en responsabilidad administrativa los servidores de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al no hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley que se menciona...

La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F...

Si de las investigaciones y auditorías que realice la secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores, informará a la contraloría interna de la dependencia o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria... Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento solo le compete a esta se abocará directamente al asunto informando de ellos al titular de la dependencia...

La dependencia y la secretaría en sus competencias respectivas, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando justifique la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni consti- tuyen delito...

La secretaría impondrá sanciones mediante el siguiente - procedimiento:

1. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le impute, lugar y horas en que tenga verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a derecho convenga, por sí o por medio de su defensor. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia...

2. Desahagadas las pruebas la secretaría resolverá dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico;

3. Si en la audiencia la secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otros, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra (S) audiencias y

4. En cualquier momento... podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos o empleos, la cual no prejuzga la responsabilidad que se impute... La suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado la resolución por cualquier medio, la suspensión cesará cuando lo decida la secretaría.

Los servidores suspendidos temporalmente no resultarán responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir...

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor incumbe al titular del poder Ejecutivo. Igual requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente...

Se levantará acta circunstanciada de toda la diligencia que se practique...

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y dependencias durante el procedimiento constará por escrito y se asentará en el registro respectivo...

La secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación que serán exhibidas por las personas requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Los servidores sancionados podrán impugnar ante el tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se le impongan las sanciones... esto mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. La tramitación se sujetará a las siguientes normas:

1. Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar agravios que le cause la resolución al servidor, acompañando copia de esta y constancia de notificación de la misma así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

2. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución y

3. Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes notificando al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a lo siguiente:

1. Tratándose de sanciones económicas si el pago de éstas se garantiza en términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación y

2. Tratándose de otras sanciones se concederá la suspensión si recurren a los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso
- b) Que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación al recurrente y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés público.

El servidor afectado por la resolución administrativa podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que se dicte en el recurso de revocación también será impugnado ante este Tribunal.

Las resoluciones absolutorias que dicte este Tribunal podrán ser impugnadas por la secretaría o el superior jerárquico.

La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores de confianza, sustirán efectos al notificarse y se consideran de orden Público.

Las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución...

Si el servidor presunto responsable confesare su responsabilidad se procederá de inmediato a dictar resolución a no ser que quien conoce el procedimiento disponga recepción de pruebas.

Para el cumplimiento de las atribuciones que confiere la ley que se trata, la secretaría y el superior podrá emplear los siguientes medios de apremio:

1. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo vigente en el distrito federal y
2. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Cuando el procedimiento administrativo haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de daño en cantidad líquida, ordenando el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a instancia judicial.

Si el Órgano del Estado se niega a la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, tendrá a su elección sea la vía administrativa y la judicial.

Las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se sujeta a lo siguiente:

1. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el distrito federal;

2. En los demás casos prescribirán en tres años y

3. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, apartir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa. En todos los casos la prescripción a que se alude se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo del art. 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

SUJETOS, CAUSAS DE JUICIO POLITICO Y SANCIONES.

Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativo, los Representantes a la Asamblea del -

Distrito Federal, el titular del Órgano u Órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes en Órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos,

Los Gobernadores de los Estados, Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que nos referimos redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho:

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno Republicano, representativo y federal;

3. La violación grave y sistemática a las garantías individuales o sociales;

4. La usurpación de atribuciones;

5. Cualquier usurpación a la Constitución o leyes Federales cuando cause perjuicio a la federación;

6. Las omisiones de carácter grave; etc.

El Congreso de la Unión valorará la existencia de los actos u omisiones, cuando aquellos tengan el carácter de delictuosos, formulando la declaración de procedencia a que nos referiremos más adelante.

PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLITICO

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad_ podrá formular por escrito, denuncia en contra de un servidor público ante la Cámara de Diputados...

La denuncia deberá estar apoyada con pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción... En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad. La Subcomisión de Exámen Previo podrá solicitarlas...

Las denuncias anónomas no producirán efecto.

El juicio político solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe un empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de justicia quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para

que en unión con sus Presidentes y un Secretario por cada comisión, integran la Subcomisión de Exámen Previo de denuncias de juicios políticos...

Al proponer a la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos mencionados por nuestra Ley de estudio la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

Aprobada la propuesta mencionada antes, por cada cámara se designarán por cada Cámara y sus comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de Senadores.

La determinación del juicio político se sujeta al siguiente procedimiento:

1. El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ésta dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;
2. Ya ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Exámen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente..

3. La subcomisión de Exámen Previo procederá en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos que se mencionó al principio de este punto, así como la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida - corresponde a las ya enumeradas, y si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y amerita la incoacción - del procedimiento. En caso contrario se desechará de plano la denuncia.

4. La resolución que dicte la subcomisión de Exámen Previo desechando la denuncia podrá revisarse, por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones; y

5. La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección Instructora de la Cámara.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía -

de defensa y que deberá comparecer, a su elección, o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La sección Instructora abrirá un periodo de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es necesario allegarse de otras, la Sección instructora podrá ampliarlo.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes..

Transcurrido el plazo de alegatos, se hayan presentado o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento..

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminará proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hecho materia de la denuncia.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público las conclusiones terminarán proponiendo la - aprobación de:

1. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
2. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del en causado;
3. La sanción que deba imponerse será de acuerdo con la ley de estudio;
4. Que en caso de ser aprobada las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

Una vez emitidas las conclusiones la sección instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente de la misma, quien anunciará que dicha cámara deberá reunirse y resolver la imputación en los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público, para que éste y aquel se presenten, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que a su conveniencia corresponda.

El día señalado, se erigirá la Cámara de Diputados en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales, así como las conclusiones de la Sección Instructora. -

En seguida se concederá la palabra al denunciante y luego al servidor público o su defensor, para que aleguen lo que con-- venga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y si lo - hiciera, el imputado y su defensor, podrán hacer uso de la pa - labra.

Reiteradas ambas partes se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara procede a resolver que no se puede acusar al servidor público, éste podrá continuar en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se le pondrá a disposición de la Cáma - ra de Senadores, a la que se remitirá la acusación designando se una Comisión de tres Diputados para que sostenga aquélla - ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores , esta - turnará a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, el ausado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos - dentro de los siguientes cinco días naturales al emplazamien - to. Transcurrido el plazo, con alegatos, o sin ellos, la seg - ción de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará - sus conclusiones, en su caso, proponiendo la sanción que en - su concepto deba imponerse al servidor público, expresando -- los preceptos legales en que se funde.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones, su presidente anunciará que - debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas - siguientes, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión - de la Cámara de Senadores, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada la Cámara de Senadores la declarará - erigida en Jurado de Sentencia y procederá con las siguientes norma:

1. La secretaria dará lectura a las conclusiones formula- das por la Sección de Enjuiciamiento;

2. Se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público o a su defensor;

3. Reiterados el servidor público y su defensor y perman- ciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de - acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la de claratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislatu- ras locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justi- cia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en jurá do de sentencia, y en este caso, la sentencia que dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatu- ra Local respectiva...

PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

Quando se presente denuncia o querrela por los particulares o requerimiento por el Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto y ya mencionado, en este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida ésta averiguación la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que ésta resuelva si continúa o se desecha...

Para los efectos del párrafo anterior, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles. Dada cuenta del dictamen, el Presidente de la Cámara anunciará a esta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente, haciéndole saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día designado previa declaración del Presidente de la Cámara esta conocerá del dictamen que la Sección le presente y actuará.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado este quedará inmediatamente separado de su empleo cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso habiendo concluido el servidor el desempeño de su empleo cargo o comisión.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales de Justicia Locales - Estatales la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la Legislatura Local respectiva.

DISPOSICIONES COMUNES

Las declaraciones y resoluciones definitivas de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

Cuando alguna de las secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera la presencia del inculcado se emplazará a este para que comparezca o conteste por escrito si se abstiene se entenderá que contesta en sentido negativo.

La sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del inculcado encomendado al Juez de Distrito que corresponda practicándose en su jurisdicción respectiva.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de diligencias se entregarán personalmente o por correo en pieza certificada y con acuse de recibo libre de -- gastos.

Los miembros de las secciones podrán excusarse o ser recusados.

Tanto inculpado como denunciante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos copias certificadas de documentos que requieran.

El juicio político los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en las que las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público se presentare nueva denuncia en su contra se procederá con arreglo a la ley de estudio hasta agotar la instrucción de diversos procedimientos.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley de estudio se observarán las disposiciones - del Código Federal de Procedimientos Penales.

9.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.

La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos - del Estado y Municipios del Estado de México es una de las - más fieles interpretaciones a las reformas del artículo 115 - constitucional.

En una parte de la fracción I del artículo 115 se señala que será la ley de cada uno de los estados, la que determine las causas por las que un ayuntamiento tendrá que ser suspendido o desaparecido.

La trascendencia de la ley de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos del Estado y Municipios radica en que serán las legislaturas locales quienes determinen las "causas - graves" en que puede incurrir un gobierno municipal para que tenga que enfrentar un proceso eminentemente político.

La ley que presentamos aclara las situaciones en las que el ayuntamiento puede quedar sujeto a un proceso de suspensión.

Finalmente, la ley es un instrumento para reforzar la democracia participativa. No se trata de otorgar derechos al - ejecutivo estatal para que a su libre arbitrio determine la - desaparición, suspensión y revocación de los municipios.

El texto es muy claro al indicar las instancias que participarán en el proceso en calidad de dictaminadores como es la Legislatura del estado, el Tribunal Fiscal del estado y la - Procuraduría estatal.

Indica también las obligaciones y responsabilidades del -
gobierno municipal, así como los juicios políticos y su pro-
cedimiento, las sanciones y manifestación de bienes de los --
servidores públicos.

La penetración y adecuaciones de esta ley es lo que impul-
sa su presentación en este número de Estudios Municipales con
el fin de que sirva de base para el análisis de la realidad -
municipal.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Esta ley establece los principios y bases para prevenir que los servidores públicos realicen las funciones de los órganos del estado, de los municipios y del sector auxiliar, con legalidad, lealtad y honradez en el manejo y aplicación de fondos públicos locales o federales, con imparcialidad, económica y eficiencia.

Asimismo, regula los procedimientos para tramitar y resolver las denuncias que formulen los particulares sobre las irregularidades o desviaciones de los servidores públicos, cuya conducta implique responsabilidad política o administrativa y determine a las autoridades responsables de su cumplimiento.

Artículo 2. En los términos del artículo 126 de la Constitución Política del estado y para los efectos de esta ley, son sujetos de la misma, los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado, en los ayuntamientos de los municipios o en los organismos descentralizados, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación mayoritaria estatal

o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos, constituidos con fondos de los erarios estatal o municipal; por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, la condición de servidor público estará determinada por los instrumentos legales que rijan su existencia.

Artículo 3. Las autoridades competentes para aplicar esta ley son:

- I. La Legislatura del estado;
- II. El Tribunal Fiscal del estado;
- III. La Procuraduría General de Justicia del estado, y
- IV. Los demás órganos que determinen ésta y otras leyes.

Artículo 4. Los diputados de la Legislatura del estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo a que se refiere el artículo 19 de la ley Orgánica de la Administración Pública del estado, durante el tiempo de su encargo sólo serán responsables de los delitos graves del orden común en que incurran, y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de éstas. El gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del estado.

Artículo 5. Se consideran delitos graves del orden común, aquellos que de acuerdo con el artículo 20, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sean castigados con pena privativa de libertad, cuyo término medio aritmético exceda de cinco años de prisión.

Artículo 6. Acción popular es, la facultad que cualquier persona digna de fe y en pleno goce de sus derechos tiene para denunciar, ante las autoridades competentes, irregularidades y desviaciones en el ejercicio de la función política que conforme a esta ley implique responsabilidad de los servidores públicos a cargo de las mismas. El trámite o curso de las denuncias, acusaciones o quejas, que se presenten debidamente apoyadas por declaración bajo protesta y por datos que hagan probable la responsabilidad del servidor público, será facilitado por las autoridades que las conozcan y posibilitarán el inicio del procedimiento respectivo.

El ejercicio de este derecho, en los casos de los servidores públicos que gocen de fuero, se hará ante la legislatura local.

Artículo 7. Si las denuncias, quejas o acusaciones, a que se refiere el artículo anterior no se inician en las vías previstas por esta ley, o son desechadas por improcedentes, o declaradas infundadas, y el servidor público prueba la mala fe de quien lo acuse, quedarán a salvo sus derechos para hacerlos valer como procedan. En este caso, el estado apoyará -

al servidor público y facilitará el ejercicio de los derechos que a éste le asistan.

El servidor público podrá pedir del Tribunal Fiscal, en los casos de resoluciones que declaren infundada la denuncia, queja o acusación, que se haga su publicación a costa del denunciante en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", en uno de circulación nacional y en otro editado en el estado.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 8. Para los efectos de esta ley, la responsabilidad de los servidores públicos puede ser de naturaleza política cuando se afecten los intereses fundamentales del estado o de su buen despacho; o de naturaleza administrativa, cuando el servidor público incurra en incumplimiento de las obligaciones que prescribe esta ley.

Artículo 9. Incurre en responsabilidad política los servidores públicos del estado que investidos de fuero y en el desempeño de las funciones de su cargo, realicen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho.

Esta responsabilidad será determinada mediante juicio político.

Artículo 10. Son infracciones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho.

I. Violar, en forma grave, reiterada o sistemática, los derechos y garantías establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas contenidas en la particular del estado;

II. Atacar la soberanía del estado con la finalidad de someterla a persona o grupo extraño;

III. Atacar la forma representativa, democrática y federal, del Gobierno Republicano;

IV. Atacar la forma de organización política y territorial de los municipios del estado;

V. Violar, en forma grave o sistemáticamente, los planes, programas o presupuestos, de la administración pública - estatal o municipal.

VI. Omitir la presentación de cualquiera de las manifestaciones de bienes que establece esta ley;

VII. Violar las disposiciones legales o administrativas - que determinen el manejo o publicación de los recursos económicos estatales o municipales, y

VIII. Incurrir en la comisión de algún delito grave del - orden común o cualquier otro con motivo del desempeño del cargo, comisión o empleo.

No procede el juicio político por la mera expresión verbal o escrita de las ideas.

Artículo 11. Incurrén en responsabilidad administrativa - los servidores públicos que en ejercicio de la función que - tengan asignada, no observen las prescripciones de esta ley - sobre la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La responsabilidad administrativa será determinada mediante el procedimiento que establece esta ley.

Artículo 12. Constituye una infracción y dará origen a - responsabilidad administrativa del servidor público, el incumplimiento de cualquiera de las siguientes obligaciones:

- I. Realizar con la intensidad, cuidado y esmero apropiados las actividades de las funciones que tengan encomendadas;
- II. Ejecutar fielmente y formular en su caso, los planes, programas y presupuestos que sean de su competencia;
- III. Utilizar y manejar en forma adecuada, honesta y conveniente, los recursos autorizados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;

IV. Observar buena conducta y tratar con respeto, diligencia e imparcialidad, a las personas que acuden a su oficina;

V. Ejecutar con lealtad y esmero las disposiciones dictadas por los superiores jerárquicos que correspondan a su empleo, cargo o comisión;

VI. Formular oportuna y fielmente las órdenes y reportes que procedan;

VII. Atender, despachar, tramitar y resolver, los asuntos, solicitudes y peticiones, con estricto apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

VIII. Formular nombramientos, contrataciones o designaciones de acuerdo con sus facultades y atribuciones legales;

IX. Presentar en su caso, la manifestación de bienes ante la Procuraduría General de Justicia del estado.

X. Rubricar los documentos oficiales en cuya elaboración participe y que pasen a firma de los superiores; esta rúbrica corresponsabiliza al servidor público con el superior que firme, de las consecuencias legales resultantes;

XI. Desempeñar el empleo, cargo o comisión, con exclusión de otro, oficial o particular, que la ley prohíba;

XII. Facilitar la presentación y trámite de quejas o denuncias contra servidores públicos y abstenerse de intimidar o inhibir directa o indirectamente el ejercicio de este derecho de los quejosos o denunciantes, y

XIII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

CAPITULO TERCERO

DEL JUICIO POLITICO Y SU PROCEDIMIENTO

Artículo 13. Las normas contenidas en este capítulo se aplicarán con motivo de la incoación, trámite y resolución de los juicios políticos, que son los procedimientos legales seguidos ante la legislatura del estado para sancionar a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional.

Artículo 14. Podrán ser sujetos de juicio político los servidores públicos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 127 de la Constitución Política del estado de México.

Artículo 15. El gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado, además de las infracciones a que se refiere el artículo 110 podrán ser sujetos de juicio político, en los términos del --

segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sólo se procederá si previamente existe la declaratoria a que se refiere el precepto antes señalado.

Artículo 16. El juicio político para sancionar a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, se seguirán ante la legislatura del estado, con sujeción a las normas procedimentales que para la incoación, trámite y resolución, que señala este capítulo y en lo no previsto, se observarán en lo conducente, las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como las disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el estado de México.

Artículo 17. La sección instructora de la legislatura del estado practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos y de la conducta, materia de la denuncia, establecerá las características y circunstancias del caso y precisará la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección notificará al denunciado sobre la misma, haciéndole saber su garantía de audiencia y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación.

La sección instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá y desahogará las que se ofrezcan, así como las que en su caso, la propia sección estime necesarias recabar.

Si al concluir el plazo señalado, no hubiere sido posible desahogar las pruebas ofrecidas y admitidas, o es preciso allegarse otras, la sección instructora podrá ampliarlo por única vez en la medida que resulte estrictamente necesario y que nunca será superior a quince días hábiles.

Artículo 18. Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días hábiles, y por otros tantos a la del servidor público, a fin de que tome los datos que requiera para la formulación de alegatos, en su caso mismos que deberá presentar por escrito dentro de los seis días hábiles siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la conclusión de estos plazos y con las constancias que hubiere, la sección instructora formulará sus conclusiones ante la legislatura erigida en gran jurado para que ésta resuelva en definitiva.

Artículo 19. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del denunciado, en las conclusiones de la sección instructora se propondrá que se declare que no ha dado lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones precisarán lo siguiente:

I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;

II. Que existe probable responsabilidad del denunciado, y

III. La propuesta de la sanción aplicable al caso.

Artículo 20. Al recibir de la sección instructora el expediente integrado, la legislatura del estado, erigida en gran jurado, citará al acusado y a su defensor, si lo hubiere, para audiencia pública en la que hará la defensa oral de sus alegatos. Esta audiencia se llevará a efecto dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la citación.

Artículo 21. Verificada la audiencia a que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la legislatura, citará a sesión dentro de las veinticuatro horas siguientes en la que el gran jurado, por mayoría absoluta del número total de sus miembros, hará la declaratoria.

Artículo 22. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, el gran jurado sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponer inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones, en

el servicio público desde un año hasta veinte.

Artículo 23. Si la resolución del gran jurado declara - que ha dado lugar a proceder penalmente en contra del servidor público, además de la sanción que corresponda, se turnará el expediente a la autoridad competente.

En caso contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero esta declaratoria no será - obstáculo para que el procedimiento penal ordinario continúe_ su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo. Los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción penal se interrumpe mientras el servidor público goce de fuero constitucional.

Artículo 24. Contra la declaratoria del gran jurado no - procede juicio o recurso alguno.

CAPITULO CUARTO

DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Artículo 25. Las denuncias, acusaciones o quejas, sobre_ responsabilidad administrativa de los servidores públicos serán conocidas por el Tribunal Fiscal del estado.

La recepción, trámite, resolución y aplicación de las san
ciones correspondientes, se substanciarán con arreglo al pro-
cedimiento que prescribe esta Ley; a falta de disposición ex-
presa, se sujetará a lo dispuesto por el Código Fiscal del Es
tado de México y por el de Procedimientos Civiles.

Artículo 26. El magistrado, en cualquier etapa del proc
edimiento, podrá disponer, discrecionalmente de acuerdo a la -
gravedad de la infracción, la suspensión provisional de los -
derechos del servidor público, sin perjuicio de las prestacio
nes que tuviera en el sistema de seguridad social.

Artículo 27. El término para presentar denuncias o quej
as contra servidores públicos por responsabilidad administ
rativa, es de noventa días naturales. Este plazo se contará a
partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido
en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere -
cesado, en el caso de que los hechos que la constituyan ten-
gan carácter continuo.

Artículo 28. La denuncia, acusación o queja, por respon-
sabilidad administrativa en contra de un servidor público, po
drá presentarse ante el Tribunal Fiscal o en las unidades de
información, orientación y quejas de las dependencias, insti-
tuciones o entidades en donde preste sus servicios el trabaja
dor, en este último caso, deberán ser remitidas, bajo la más
estricta responsabilidad del jefe de la unidad respectiva y -
dentro del término de las veinticuatro horas siguientes a su
recepción, al Tribunal Fiscal del estado de México.

El Tribunal Fiscal del estado de México, proporcionará - formas impresas para que los interesados formulen sus acusaciones, denuncias o quejas contra servidores públicos.

Artículo 29. El magistrado, dentro del término de tres - días siguientes a la recepción de la denuncia o queja, acordará si se admite o si se previene al denunciante para que aclare, corrija o complete la denuncia. De no hacerlo en un término de cinco días, se desechará de plano.

Artículo 30. Una vez admitida la denuncia, el magistrado la notificará al servidor público para que conteste por escrito en el término de tres días, señalará lugar, día y hora para que tenga verificativo la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, y le informará sobre su derecho para ofrecer las pruebas que le asistan y para formular alegatos por sí o por conducto de su representante legal.

Artículo 31. El magistrado notificará al titular de la - dependencia, institución o entidad, en donde labore el servidor público, una síntesis de los hechos constitutivos de la denuncia o queja presentada y le solicitará que envíe, en un término que no excederá de cuarenta y ocho horas, el expediente personal y un informe sobre la conducta y desempeño del - servidor público.

Artículo 32. El servidor público en su contestación, se referirá a cada uno de los puntos de la denuncia o queja, hará las explicaciones que considere necesarias sobre el caso - y ofrecerá sus pruebas.

Si el servidor público no contesta o no ofrece pruebas, se presumirán ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Artículo 33. La audiencia deberá celebrarse en un término que en ningún caso será menor de cinco días ni mayor de siete, contados a partir de la fecha en que venza el término para que el servidor público dé contestación o la denuncia o queja.

Artículo 34. El denunciante o quejoso podrá asistir a la audiencia en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas, se oirán los alegatos y se dictará resolución.

La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

Artículo 35. Iniciada la audiencia con la presencia del magistrado, el secretario y las partes, si asistieren, se recibirán las declaraciones del quejoso y del servidor público o, en su caso, sus respectivos escritos. La recepción de pruebas en la audiencia se sujetará, en lo conducente, a las normas de los códigos Fiscal y Procedimientos Civiles del estado.

Artículo 36. Si en la denuncia, el magistrado advierte que las constancias que integran el expediente son insuficientes para dictar resolución, podrá acordar que se difiera la audiencia a nueva fecha, que en ningún caso podrá fijarse diez días hábiles después de la primera.

Artículo 37. Si el servidor público confiesa ser responsable de la infracción que se le imputa, el procedimiento podrá terminar de plano. El Tribunal tomará en consideración esta circunstancia al dictar resolución.

Artículo 38. Concluidos los alegatos, el magistrado dictará resolución en la misma audiencia. Sólo en el caso de que exista gran número de constancias, podrá diferirse la resolución, para dictarse en un término no mayor de ocho días hábiles.

Artículo 39. La resolución que declare fundada la denuncia, acusación o queja precisará la responsabilidad administrativa del servidor público y la sanción aplicable.

Artículo 40. La resolución que declare infundada la denuncia, acusación o queja, restituirá al servidor público en el goce de los derechos de los que, en su caso, hubiere sido privado.

Artículo 41. Las resoluciones que dicte El Tribunal, no requerirán formalidades especiales pero precisarán:

I. Los hechos constitutivos de la denuncia, acusación o queja y, en su caso, los contenidos en la contestación a la misma.

II. La valoración de las pruebas y de la lesión, si la hubiere, de los derechos o intereses del quejoso; la conside-

ración del nivel jerárquico que ocupa el servidor público, sus funciones y los antecedentes contenidos en su expediente personal, y en su caso, la cuantificación de los beneficios obtenidos o del daño causado;

III. Los puntos resolutivos en donde se expresará si fue fundada la denuncia, acusación o queja, y si procede la sanción que, conforme a esta ley, deba aplicarse al servidor público.

Artículo 42. Si de las constancias se desprendiere la posible comisión de hechos delictivos, el magistrado remitirá copia de ellas a la Dirección de Quejas de la Procuraduría General de Justicia del Estado para los efectos legales que procedan, sin perjuicio del derecho del denunciante a hacer directamente del conocimiento del ministerio público, tales hechos.

Artículo 43. La resolución definitiva que se dicte, será notificada personalmente al denunciante o quejoso, y al servidor público en el domicilio que éstos hayan señalado para recibir notificaciones, igual notificación se hará al titular de la institución o dependencia a la que estuviera adscrito el servidor público para los efectos que procedan.

Artículo 44. Las sanciones establecidas en esta ley, se ejecutarán en los términos que contenga la resolución respectiva.

4. Cuando se sancione a algún servidor público con suspensión o destitución, la resolución surtirá sus efectos al ser notificada al titular de la dependencia, institución o entidad en donde aquí preste sus servicios.

La multa que se imponga, se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución y para efectos de su ejecución, tendrá la prelación prevista como crédito fiscal y se sujetará a las disposiciones aplicables a esta materia.

CAPITULO QUINTO

DE LAS SANCIONES

Artículo 45. Son sanciones por responsabilidad política:

- I. Destitución, y
- II. Inhabilitación.

Artículo 46. Son sanciones por responsabilidad administrativa:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión del empleo;
- III. Multa.

IV. Arresto hasta por treinta y seis horas cuando el reglamento de la dependencia así lo establezca; y

V. Destitución.

Artículo 47. Destitución es la separación del cargo o la extinción de la relación laboral entre la institución y el servidor público, decretada por el gran jurado o por el Tribunal Fiscal del estado.

Artículo 48. Inhabilitación es la prohibición temporal - que podrá decretar el gran jurado al servidor público destituido, para desempeñar empleo, cargo o comisión, al servicio del estado o municipios.

Artículo 49. La amonestación es la advertencia que, en resolución del Tribunal Fiscal del Estado, se hará al servidor público sobre las consecuencias de la infracción cometida, en la que se le invitará a la enmienda y se le hará saber que se le impondrá una sanción mayor en caso de incurrir en nueva infracción.

La amonestación se hará constar en el expediente personal del servidor público.

Artículo 50. Suspensión es la privación del ejercicio - del derecho a desempeñar el empleo, cargo o comisión conferido y a percibir la remuneración consecuente al tiempo que dure, que en ningún caso será mayor a quince días laborales.

La suspensión se aplicará sin perjuicio de las prestaciones que el sancionado tuviere en el sistema de seguridad social.

Artículo 51. Multa es el pago de dinero que en concepto de retribución debe hacer el servidor público en favor del erario del estado, por la infracción cometida, la multa se fijará en cantidad líquida que en ningún caso será inferior al importe de diez días, ni mayor a cien, del sueldo base presupuestal que perciba el servidor público.

Artículo 52. Arresto es el confinamiento de los servidores públicos designados policías, cuya duración no podrá exceder de treinta y seis horas que se cumplirán en las instalaciones con que cuenten para este fin, el estado o los municipios.

CAPITULO SEXTO

DE LA REMOCION DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA POR MALA CONDUCTA

Artículo 53. El gobernador está facultado, de conformidad con los artículos 88 fracción XI y 129 de la Constitución Política del Estado de México, para solicitar ante la legislatura, o en su caso, ante la diputación permanente, la destitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia cuando hayan incurrido en mala conducta.

Artículo 54. Para los efectos del artículo anterior, el gobernador del estado, comunicará a la legislatura o a la diputación permanente en su caso, la petición concreta y fundada de destitución del magistrado y acompañará las constancias o datos que demuestren su mala conducta.

Artículo 55. Recibida la comunicación por la legislatura o la diputación permanente, en su caso, le pedirá un informe al magistrado acusado, quien deberá rendirlo dentro de los tres días hábiles siguientes a partir de aquel en que reciba la comunicación. Este término podrá prorrogarse por un lapso prudente, que en ningún caso excederá de nueve días hábiles.

Artículo 56. Al rendir su informe, el magistrado de que se trate, podrá exponer sus defensas apoyándolas con las pruebas que estime pertinentes.

Artículo 57. La falta de informe por parte del magistrado, será presunción suficiente para que se declare fundada la petición de destitución, siempre que exista constancia de que se solicitó el informe y que la falta del mismo no esté apoyada en razones que la justifiquen.

Artículo 58. Recibido el informe o habiendo transcurrido el término señalado sin haberlo recibido, la legislatura del estado o la diputación permanente, en su caso, sin más trámite, declarará por mayoría absoluta del número total de sus miembros si es o no fundada la petición del gobernador del estado, tomando en consideración las pruebas y argumentos, tanto

del gobernador como los del magistrado acusado, resolverá lo procedente. La resolución deberá dictarse dentro del término de treinta días naturales a partir de la fecha en que la legislatura recibió la comunicación del gobernador del estado.

Artículo 59. Si la resolución de la legislatura o, en su caso, de la diputación permanente, declara infundada la petición del gobernador del estado, así lo comunicará a éste y al magistrado acusado, al día siguiente de haber sido emitida y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido.

Artículo 60. Si la resolución de la legislatura o de la diputación permanente declara procedente la petición del gobernador del estado, se comunicará a éste y al presidente del Tribunal Superior de Justicia y se hará saber al magistrado - acusado al día siguiente del fallo, que queda privado del cargo y se procederá a designar al magistrado que lo sustituya.

CAPITULO SEPTIMO

DE LA MANIFESTACION DE BIENES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 61. Todos los servidores públicos de elección popular, los de confianza designados por los poderes del estado o por los ayuntamientos, los de organismos auxiliares y los titulares de las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y de los fideicomisos constituidos con fon-

dos públicos del estado o de los municipios, al tomar posesión de su cargo, empleo o comisión, durante el mes de abril de cada año y al concluir por cualquier causa los efectos de su función, deberán rendir, bajo protesta de decir verdad, ante el Procurador General de Justicia del estado, la manifestación de los bienes de su propiedad y de sus ingresos.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo una o más de las funciones siguientes:

I. Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;

II. Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

III. Manejo de fondos estatales o municipales;

IV. Custodia de bienes y valores;

V. Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole o para obtener licencias o autorizaciones;

VI. Adquisición o comercialización de bienes y servicios,

y

VII. Efectuar pagos de cualquier índole.

La Cámara de Diputados, el Tribunal Superior de Justicia del estado, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los organismos auxiliares, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria o de los fideicomisos públicos, así como los presidentes municipales, precisarán durante el mes de febrero de cada año cuáles son los servidores públicos, que sin ser de confianza tengan que presentar manifestación de bienes por tener a su cargo una o más de las funciones antes señaladas.

El ministerio público, por acuerdo del procurador, podrá solicitar en cualquier tiempo ampliaciones o aclaraciones sobre las que se hayan presentado.

Artículo 62. Los servidores públicos deberán hacer la primera de las manifestaciones a que se refiere el artículo anterior, dentro del término de sesenta días naturales contados desde aquél en que hayan recibido la comunicación de su designación o nombramiento o que hayan rendido protesta del cargo de elección popular.

El servidor público que no cumpla con el anterior requisito dentro del plazo aludido, será sancionado por el Procurador General de Justicia, con multa de tres a seis meses del total del sueldo base presupuestal que tenga asignado el mismo, previniéndolo de que en caso de no rendir su manifestación

dentro de los quince días hábiles siguientes a la conclusión de tal plazo, será separado de su cargo previa notificación - que de este hecho haga el procurador al ejecutivo del estado o a los titulares de quienes dependa el servidor.

Iguales sanciones se aplicará cuando se omita la presentación de la manifestación anual a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 63. La última de las manifestaciones a que se refiere el artículo 61, se rendirá por los servidores públicos dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del cargo, empleo o comisión; si dentro de este plazo el Procurador General de Justicia del estado no recibe dicha manifestación, ordenará a través del ministerio público que corresponda la investigación del patrimonio del infractor, sin perjuicio de aplicarle una multa equivalente al total del sueldo base presupuestal percibido por el servidor público omiso durante los seis últimos meses de vigencia de su designación.

Artículo 64. Las autoridades competentes al comunicar las designaciones o nombramientos a los servidores públicos, les harán saber formalmente con los apercibimientos necesarios la obligación de rendir dentro de los plazos que esta ley prescribe, sus correspondientes manifestaciones de bienes.

Artículo 65. Las manifestaciones de bienes a que se refiere este capítulo se rendirán necesariamente en las formas oficiales y bajo las normas que para el efecto expida la Pro-

curaduría General de Justicia por acuerdo del gobernador del estado que será publicado en la "Gaceta del Gobierno", en las que se indicará lo que es obligatorio declarar.

Artículo 66. Para los efectos de esta ley, se considera obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones - los servidores públicos, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el primer grado.

Artículo 67. La Ley prohíbe que los servidores públicos reciban para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos - hasta el primer grado, obsequios de los particulares respecto de los cuales en razón de la función que tengan encomendada - hayan tomado o deban tomar alguna decisión de trámite, despacho o resolución, con el ánimo de beneficiar indebidamente a éstos, dentro de un año anterior a la fecha del obsequio o - dentro de un año posterior a la misma.

Los obsequios que se hagan de acuerdo con los supuestos - anteriores se entenderán cedidos al patrimonio del estado, al municipio o al de los organismos auxiliares en su caso, debiendo los servidores públicos hacer entrega de ellos con anterioridad a la decisión a que se refiere el primero de los párrafos de este artículo o dentro de los diez días siguientes a - su recepción, según proceda.

Los obsequios que se hagan a los servidores públicos que no se encuentren en las hipótesis de este dispositivo, deberán ser declarados por éstos en la manifestación anual de -

bienes cuando el valor unitario de cada obsequio exceda a un mes de sus percepciones del erario público del estado o de los municipios.

CAPITULO OCTAVO

DE LA INDEMNIZACION POR REPARACION DE DAÑOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 68. El estado es subsidiariamente responsable de la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados administrativamente con motivo de la aplicación de esta ley o sentenciados penalmente.

El ejecutivo del estado a propuesta del Procurador General de Justicia, pondrá subrogarse al cumplimiento de esta responsabilidad en cualquier momento.

Artículo 69. Los particulares ofendidos o quien los represente, podrán solicitar al ejecutivo por conducto del Procurador General de Justicia, el pago de la reparación del daño a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 70. El pago de la indemnización que haga el ejecutivo, determina la subrogación en favor del estado de los derechos a la reparación del daño que tenga el particular ofendido.

10.- LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A JUICIO POLITICO.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se respetarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quiénes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la república precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. (34)

Artículo 126. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputa como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos descentralizados, así como los titulares a quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los demás trabajadores de este sector, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

4. La ley de Responsabilidades que expida la legislatura regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Artículo 127. Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el procurador general de justicia, son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El gobernador lo será igualmente, pero durante el periodo de su ejercicio, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del Estado.

Artículo 128. Tratándose de los delitos a que se refiere el artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, salvo el caso de prescripción de la acción conforme a la Ley Penal, los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que se refiere el artículo anterior, en caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, si la decisión de éstos fuere condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente y si es absoluta podrá reasumir su función.

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado, no procede juicio o recurso alguno.

Artículo 129. El gobernador del Estado, cuando el caso lo amerite, podrá pedir ante la Legislatura, o en su caso, ante la diputación permanente, la destitución por mala conducta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Si por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, en sesión de una u otra, se declara justificada la petición, el

magistrado acusado quedará privado de su puesto a partir de la fecha en que se le haga saber la resolución, independientemente de las responsabilidades que en su caso hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

Artículo 130. Los servidores públicos condenados por delitos cometidos con motivo del desempeño de funciones públicas, no gozarán de la gracia del indulto.

Artículo 131. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

Artículo 132. Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura, los delitos en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 127 de esta Constitución. • (35)

CAPITULO CINCO. PROCESOS PARA LA DESAPARICION, DESINTEGRACION Y SUSPENSION DE CABILDOS.

1.- LA FALACIA DE LA DESAPARICION DE UN MUNICIPIO O AYUNTAMIENTO

La falacia de la "desaparición del Municipio" como su nombre lo indica, es una falsedad, porque desaparecer, quiere decir quitar, desintegrar, borrar, sin embargo la "desaparición del Municipio" ha sido un término considerado como descriptivo, sin embargo es falso dado que desaparecer es decir, suprimir o quitar dicha institución única y exclusivamente le corresponde al constituyente, por lo tanto, es falso que la "desaparición del Municipio" se pueda llevar a cabo.

Dicho de otra manera "La desaparición del Municipio" sería la desaparición de la institución municipal; sería el desconocimiento que haría la Constitución General de la República de la forma de organización política y territorial de los Estados componentes de la Federación Mexicana, por lo tanto, sólo el constituyente podría "desaparecer", es decir, cambiar la forma de organización política y territorial o acaso tal vez denominar al municipio con otro nombre pero la "desaparición del municipio" no la puede llevar a cabo nadie porque mientras tal denominación del Municipio permanezca en la Constitución las autoridades no la podrán desaparecer aún por un acto que pueda ser motivo válido y aún punible.

En otras palabras, la falacia de la "desaparición del municipio" no es otra cosa que destituir, inhabilitar o suspender, a uno o más integrantes del ayuntamiento, e incluso a todo el ayuntamiento se podía suspender, por actos que entrañen perjuicio al municipio, solo las autoridades, funcionarios o quien se determine en las leyes de la materia serán removidos del cargo, pero nunca podrá darse el caso de la "desaparición del municipio", mientras esté contemplado como cláusula del sistema, o como mandamiento constitucional.

2.- DESINTEGRACION Y SUSPENSION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los procedimientos y garantías que deben contemplar se para revocar al ayuntamiento cuando infringe el mandato constitucional deben estar perfectamente regulados.

Como bien se manifiesta en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio, sociedad natural domiciliada, constituye en la realidad mexicana una institución profundamente arraigada en el cotidiano vivir y quehacer político.

Fue base política de la Conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519, y encuentra una fuerte influencia jurídica en la Constitución de Cádiz de 1812.

El municipio encontró su regulación como unidad política, administrativa y territorial, en la Constitución de 1917, quedando plasmada en el texto del artículo 115, una de las conquistas de la Revolución: el Municipio Libre, que como se expresó en los debates del Congreso de la Unión, no sólo daría libertad política a la vida municipal, sino también independencia económica.

Pero la norma jurídica no es suficiente para determinar - las conductas del hombre y precisa que, para no convertirse - en un simple conjunto de manifestaciones de buena voluntad, es indispensable la participación ciudadana como promotora del cambio. Sólo así se logrará que el municipio deje de - ser una figura llena de significado, pero vacía de oportunidades.(+)

La autonomía municipal se puede contemplar desde dos puntos de vista. El histórico, que ubica al municipio como entidad política autónoma con poder originario, y el formal o racionalista, que lo analiza como entidad administrativa, normativa, autárquica, con poder delegado.(36)

Se debe aceptar también que "fortalecer al municipio no - es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla. La participación democrática de sus ciudadanos, permite resolver muchos problemas comunes que contribuyen al progreso de toda la República".(37)

- (+) García Cáceres, Francisco. Director Jurídico de la Contraloría General del Estado y Miembro de la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Estado en Jalisco, octubre de 1985.
- (36) VID DROMI, José Roberto. Administración Territorial y Economía, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pág. 187.
- (37) Dictamen de la H. Cámara de Senadores de la iniciativa presidencial que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1982.

El 6 de diciembre de 1982, con la iniciativa de Reforma Municipal, el Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, puso en marcha el proceso legislativo que culminaría con la aprobación de la misma; después de haber sido analizada, discutida y modificada por las cámaras de origen y revisora del H. Congreso de la Unión.

El decreto promulgatorio de estas reformas y adiciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, cumpliéndose con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional relativo al procedimiento a seguir para reformar el pacto federal.

En Jalisco, la legislatura local dio su voto aprobatorio a esta reforma y el decreto respectivo fue publicado en el periódico oficial del estado, en marzo de 1983.

Las adecuaciones jurídicas para fortalecer a los municipios no se agotaron en este proceso legislativo. Ya la exposición de motivos de la iniciativa presidencial puntualizó que "en congruencia, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas". En lo particular sobre el trabajo de estudio, "se pretende 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 pueden 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".

El decreto de las reformas y adiciones, en consonancia con este espíritu, estableció en su artículo segundo transitorio que "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para prever el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo".

En cumplimiento a esta disposición el ejecutivo estatal, licenciado Enrique Alvarez del Castillo Labastida, presentó a la consideración del H. Congreso del estado, el 22 de marzo de 1983, la iniciativa de reformas y adiciones al Título Quinto de la Constitución Política del estado de Jalisco, referente al municipio, expresando que "nuestro estado no debe quedar a la zaga en las tareas del fortalecimiento municipal, que se pretende para todo el país a fin de robustecer nuestra democracia".

Discutida y sancionada por la H. Legislatura local, la iniciativa se aprobó y publicó el 7 de julio del mismo año en

el periódico oficial, previo voto aprobatorio de la mayoría - de los ayuntamientos.

En el mes de julio se publicaron las reformas al Título - Séptimo de la Constitución Política del Estado, que se refieren, en el capítulo I a las responsabilidades de los servidores públicos y en el capítulo LL a prevenciones generales. Posteriormente, en abril de 1984, fueron publicadas: la Ley para los Servidores Públicos del estado de Jalisco y sus municipios, que rige las relaciones laborales con sus trabajadores, y la de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado, así como la de Hacienda Municipal.

El 10. de mayo de 1984, después de acalorados debates, se aprobó en el seno del Congreso del estado y se publicó, después, la Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del estado de Jalisco.

El tema que nos ocupa está normado por las fracciones I - de los artículos 115 de la Constitución Federal, 36 de la -- Constitución local y reglamentada por el Título Segundo, Capítulo II de la Ley Orgánica Municipal.

Todos estos dispositivos tienen antecedentes en el artículo 173 de la Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca del 14 de enero de 1825; en un proyecto de reformas al 115 - Constitucional intentado en 1959 que no prosperó; en la adi--

ción efectuada en 1971 a la fracción I del artículo 74 de la Constitución Federal, respecto a la desaparición de poderes de los ayuntamientos en los territorios federales, y que estuvo vigente hasta 1974, así como en 25 constituciones estatales que ya lo regulaban en 1982. (38) El artículo 173 de la Constitución oaxaqueña de 1925 señala:

"Los alcaldes y agentes municipales, incluso los ayuntamientos, pueden ser sustituidos por el gobernador cuando aquéllos no cumplan con sus obligaciones, o infrijan la Constitución y las leyes." (39)

La reforma intentada en 1959 establecía que los integrantes de un ayuntamiento podrían ser privados de sus cargos por causas graves previstas en la ley, a juicio de la legislatura, después de oír a los afectados, y que la destitución sería por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso local, (40) que es igual a lo que se consagra en la reforma de 1983.

- (38) Observaciones a las críticas hechas por el profesor Felipe Tena Ramírez a la reforma efectuada en 1982 al artículo 115 Constitucional. Sin nombre, Marzo 1985.
- (39) Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Imprenta Golván, México, 1928, Tomo II, pág. 227.
- (40) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20a. edición, Edit. Porrúa, México, D.F. 1984, págs. 153-154.

La iniciativa de 1959 prevenía, adicionalmente, que la -
decisión sólo tendría validez si se aprobaba en referéndum -
por la ciudadanía del municipio correspondiente.

Las constituciones locales vigentes en 1982 que regulaban
la desaparición o suspensión de poderes en un ayuntamiento, -
eran las de los estados que a continuación se señalan, dividi
das en dos rubros: I con la intervención de las legislaturas_
y II con la intervención del gobernador.

I. Con la intervención de las legislaturas:

Baja California

Baja California Sur

Campeche

Chiapas

Chihuahua

Guerrero

Hidalgo

Estado de México

Michoacán

Quintana Roo

Sinaloa

Tabasco

Veracruz

Yucatán

Zacatecas

II. Con la intervención del gobernador:

Cochuila

Colima

Durango

Guanajuato

Morelos

Nuevo León

Puebla

Querétaro

Tamaulipas

Flaxcala

Con el conocimiento de estos antecedentes, se alcanza a comprender mejor por qué la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al 115, expresa:

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo tiempo preservar a las ins-

tituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios..”

Al igual que la reforma intentada en 1959, la aprobada en 1983 procura preservar la autonomía municipal, sujetando la desaparición o suspensión de poderes de los ayuntamientos a la intervención de las legislaturas, no así a los gobernadores, y a través de la obligada instauración de un procedimiento con derecho de defensa por medio del sufragio efectivo.

Debe considerarse que la reforma planteada en 1982, no viola la autonomía municipal, la cual, al igual que las demás instancias de gobierno, está sujeta a un régimen de derecho, que si bien le reconoce su personalidad jurídica, y esta misma ley puede y debe regularla, dando vigencia así a la seguridad jurídica que debe gozar todo gobernado en un estado de derecho.

Debido a la posibilidad que existía en algunas entidades federativas, de aplicar voluntariosa y arbitrariamente la desaparición de poderes en los municipios por parte de los ejecutivos locales, la reforma al 115 evita la participación de los gobernadores, dándole intervención a sus legislaturas, órganos políticos de representación popular.

La intervención de los congresos locales no interfiere en la vida política del municipio. Lo hace sólo en forma transitoria y en casos excepcionales para evitar el vacío de poder. Los concejos municipales electos también popularmente no pueden, conforme a la ley, entrar en funciones; su finalidad es celebrar elecciones extraordinarias. Esta designación, hecha por los representantes del pueblo, puede considerarse como una elección democrática indirecta.

A este respecto se dice: "La suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos, en lugar de ser instrumentos del gobierno del estado para sojuzgar a los municipios, debe considerarse como medidas reconstructivas del orden constitucional, respetuosas del sufragio popular".(4) Se requiere que la disposición constitucional sea debidamente reglamentada, puntualizando los casos en los cuales se tengan necesariamente que aplicar los procedimientos a seguir para su implementación.

Los conceptos y alcances deben quedar bien señalados, reduciendo así los riesgos de error en su interpretación y ejercicio.

Paralelamente a este proceso evolutivo de la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de -

(4) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Desaparición de Ayuntamientos, en Estudio Jurídico en Memoria de Roberto Kantilla, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 408.

sus municipales, se desarrolló con sus características y razones propias, la figura de la intervención federal.

La inestabilidad política y las luchas internas que agitaron al país, el siglo pasado, obligaron al Senado, que en -- aquella época se integraba con miembros electos por las legislaturas estatales, a aprobar dentro de la Constitución de 1857 su artículo 118:

"Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión y violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por el ejecutivo, si aquella no estuviera reunida."

Sin embargo, Francisco Zarco, desde 1856 se percató de que esta disposición debía ser modificada y otorgar a la Federación, plena libertad para su intervención en los casos de conflictos internos, pues se desestimaba el papel de la Unión, al reducirla a simple espectadora en los casos de graves trastornos, si por alguna circunstancia no pudieran los poderes estatales solicitar la intervención federal. (42)

(42) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, UNAM, 1983, pág. 44.

Reinstalada la República en 1867, Juárez trató de implantar un equilibrio entre las funciones de los poderes Ejecutivo Y legislativo, con algunas reformas constitucionales, entre las cuales figuraba la reinstalación de un senado que compartiera la excesiva carga de funciones del Congreso de la Unión y que representara al elemento federativo. A pesar del prestigio de Juárez, esta reforma no prosperó.

En 1870 Juárez sostuvo que el Congreso debe dictar "las reglas para normar la conducta del Ejecutivo en esos graves asuntos que afectan al sistema federal". Al no responder el Congreso en 1871, Juárez tuvo que reiterar su propuesta afirmando que el gobierno federal se encontraba ante dos peligros: "Por un lado, el de tolerar desórdenes cuando se le pide su remedio y, por otro, el de violar la independencia de los estados". (43)

Durante la gestión presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, el VI Congreso tomó en consideración las reformas contenidas en la iniciativa juarista, y así en los dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, se incluyó como atribución exclusiva del Senado la de resolver toda cuestión política que ocurriera entre dos estados o entre los poderes de un estado, como una de las manifestaciones de la facultad de resolver los conflictos internos. (44)

(43) Idem. pág. 45.

(44) Idem. pág. 46.

Las discusiones sobre este punto se sucedieron modificando el contenido y alcance del dictamen de 1872 y enriqueciéndolo con las intervenciones de los diputados Gumersindo Enríquez y Robles Gil, quienes solicitaron que se precisaran los supuestos en que el Senado tenía que decidir las contingencias del régimen interior de un estado.

Agotadas las largas discusiones parlamentarias, en noviembre de 1874 se adicionó a la Constitución el artículo 72 apartado B fracción V, que como facultad exclusiva del Senado con signó:

"Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativo y ejecutivo de un estado, que en llgado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionles del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador Constitucional del Estado en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere." (45)

De esta manera surgió una institución fundamental de la política en nuestro país, que hoy en día, con algunas diferencias, se encuentra normada en la fracción V del artículo 76-- de la Constitución Federal.

(45) TENA RAMÍREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1971, Ed Porrúa, pág. 703.

Esta institución, al igual que la contenida en el artículo 115, nace de la preocupación de garantizar la paz pública, preservar y fortalecer el federalismo evitando los vacíos de poder, con la idea de mantener la seguridad jurídica y limitar la posibilidad de una aplicación arbitraria. Es decir, - tiene como finalidad común la reinstauración del orden constitucional.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la H. Cámara de Senadores, razonó de la siguiente manera, las modificaciones a la fracción I del artículo 115 - constitucional:

"Las Comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que prevé la iniciativa, que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los - términos de la ley. Es esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la - falta de uno o varios que no constituya mayoría de los - miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones."

En el Diario de Debates del Senado quedó asentada la inter
vención del senador Madero González, quien al emitir su voto ap
probatorio a las reformas propuestas expresó:

"Efectivamente, regular desde la más alta jerarquía cons-
titucional la posible suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos, no es un atentado contra la vida política municipal ni contra su autonomía, es norma que da estabilidad a las comunas municipales, al impedir actos violatorios de la voluntad expresada de manera soberana en las urnas electorales."

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, estimaron válidos los razonamientos ex
puestos por el Senado y los hicieron propios, emitiendo por tanto su voto aprobatorio.

En el texto de este dictamen, los miembros de las Comisio
nes Unidas que lo formularon delimitaron el alcance del concepto "revocar", al definir:

"Por cuanto revocar el mandato de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación."

Se estimaría errónea esta delimitación del concepto, de entenderse referida a quienes son nombrados o designados por

los cabildos, mas no así, si se trata de los miembros de los concejos municipales, ya que aquéllos pueden ser renovados - por quien los designó o nombró sin requerirse la intervención del congreso.

La fracción I del artículo 36 de la Constitución Política del estado de Jalisco, en sus dos últimos párrafos de la iniciativa y del texto vigente a partir de 1983, por ser los relativos al tema en desarrollo, podemos constatar que éstos no se encontraban previstos en la Constitución anterior, así como que el penúltimo párrafo de la iniciativa sufrió reformas a su paso por la Legislatura local.

En el Diario de los Debates de la Legislatura local se especificó que se suprimía el término de suspender ayuntamientos, en aras de una mejor claridad y para evitar términos equívocos. Se consideró que se puede suspender o revocar el mandato de alguno de los integrantes pero no así a todo un ayuntamiento, dado que sería inconcebible que los servicios que éste presta queden en suspenso mientras se da una resolución.

La Ley Orgánica Municipal vigente hasta mayo de 1984 regulaba únicamente y en forma breve, el caso de desintegración de un ayuntamiento. Con la iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal presentada por el gobernador a la consideración de la H. "L" Legislatura del estado en marzo 1984, se plantean en forma adicional, el supuesto de la suspensión definitiva de ayuntamientos, así como la suspensión y revocación del mandato a alguno de los municipales.

Esta iniciativa de Ley Orgánica Municipal fue retocada en varias de sus partes, siendo relevantes las siguientes:

- a) Se sustituye el concepto de ayuntamiento por el de cabildo al hablar de su suspensión y desintegración, así como cuando se hace referencia a sus integrantes.

En el dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos, - Puntos Constitucionales y Reglamentos del H. Congreso del estado, se expresó que esta situación se hizo para aclarar la - confusión que existe en la interpretación de ambos conceptos. Indica que se apoyaron para hacer esta diferenciación en el - diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escribano, el cual señaló al ayuntamiento como "congreso o junta - compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo"; y el cabildo como "el ayuntamiento que se compone de justicia y regidores".

El mismo dictamen agrega "que para normar el criterio seguido en la sustitución, en algunos casos, de ayuntamiento - por cabildo, cabe señalar que el municipio puede constituirse pero no suspenderse, porque este concepto sólo es aplicable - al ayuntamiento, entendido como entidad de gobierno, y cuando sufre algún problema en su funcionamiento. Por otra parte, la suspensión no puede aplicarse a la totalidad del ayuntamiento, entendido como gobierno municipal, sino a la porción involucrada, que es generalmente el cabildo".

- b) Se suprime, en el primer párrafo del artículo 25, el - calificativo "definitivamente" a la acción de suspender a algún miembro del cabildo, en su cargo de elección popular.
- c) Se amplían los márgenes establecidos en el artículo 25 fracciones II y III, de 15 a 30 días y de 3 a 5 sesiones.
- d) Se adiciona al final de la fracción II del artículo 25 el concepto de "declarada por el cabildo", y al final de la fracción VII la frase "previa declaración de procedencia por parte del Congreso del estado".

Por lo que se refiere a las modificaciones relacionadas - en los incisos b), c) y d), se puntualiza en el Diario de los Debates, si bien se hace referencia a ellos, no se expresa razonamiento alguno que nos clarifique su procedencia.

- e) La remisión que se hace al final del artículo 25, para los casos de que la totalidad de los integrantes del - ayuntamiento se encuentren en alguno de los supuestos de suspensión, se modifican los artículos 28 y 29.
- f) Se adiciona al artículo 26 la condición que para revocar el mandato a algún munícipe por sentencia judicial, sea forzosamente por delito doloso, con lo cual se procura guardar congruencia con las causales de suspensión contenidas en la fracción VII del artículo 25.

- g) Se suprime íntegramente el procedimiento que prevenfa el artículo 28 de la iniciativa, remitiéndose a las leyes que rijan al poder legislativo.

De las modificaciones anotadas en los incisos e), f) y g), no obra en el dictamen ni en el Diario de los Debates de la H. Legislatura local, razonamiento alguno que las sustente o motive.

COMENTARIOS

Del análisis comparativo de los textos constitucionales: federal y estatal, entre sí, y con la Ley Orgánica Municipal, por lo que se refiere a la materia de este trabajo, se resaltan las siguientes diferencias:

1. La Constitución Federal prevé el caso de suspensión de ayuntamientos, adicionalmente al supuesto de la declaración de su desaparición.
2. La Constitución del estado tan sólo se refiere al caso de declarar la desintegración del ayuntamiento, con lo que se tiene, además, un cambio de conceptos.
3. La Ley Orgánica Municipal, no obstante la Constitución estatal, no atribuye facultades a la legislatura para suspender ayuntamientos, lo regula en sus artículos 2º, 24º, 28º, - 29º y 30º, haciendo referencia particular a los cabildos y ca

lificándola, en su artículo 24º, como definitiva a través de una declaración.

Esta falta de congruencia y relación entre los textos estudiados trae como consecuencia conclusiones que pueden resultar graves en la interpretación e implementación de las medidas que se pretenden regular. No tendría soporte en la Constitución del Estado la intervención que al respecto hace la ley de la materia.

Recordando la causa por la cual se suprimió del texto de la iniciativa de reformas a la Constitución local del gobernador sobre suspensión de ayuntamientos, encontramos que en los debates del Congreso local, ésta se aprobó en aras de una mayor claridad para evitar términos equívocos. En su criterio era evidente que se puede suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, mas no así al ayuntamiento en su totalidad, puesto que sería inconcebible que los servicios municipales queden en suspenso mientras se resuelve el caso.

Estamos conscientes de que existe confusión en el manejo de los conceptos: municipio, ayuntamiento y cabildo. Frecuentemente se utilizan como sinónimos, incluso en diccionarios ya sean técnicos o de lenguaje. Sin embargo, existe una distinción clara y precisa entre municipio y ayuntamiento: "El municipio es la forma de organización política-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para -

governar, y el ayuntamiento es el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados".(46)

Más difícil resulta tratar de distinguir la diferencia entre los vocablos ayuntamiento y cabildo, ya que usualmente - encontramos definiciones generales como "ayuntamiento: corporación que administra el municipio,"(47) o "corporación pública que se integra por alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del municipio" (48) o bien como "cuerpo deliberante cuyas funciones de carácter consultivo y de decisión le permiten - dictar acuerdos y resoluciones que debe ejercitar el presidente municipal a título de órgano ejecutivo".(49)

Por otro lado, encontramos que el vocablo "cabildo" cuando se le considera como sinónimo de ayuntamiento, se le define como: "Órgano colegiado que constituye hoy en día la autoridad política más importante del Municipio Libre",(50) pero también se utiliza para denominar a la junta celebrada por el

- (46) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982, pág. 262
- (47) GARCIA PELAYO, Ramón y GROSS. Pequeño Larousse, Ediciones Larousse, México, D.F. 1980. Pág. 121.
- (48) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 262.
- (49) Idem.
- (50) Cit. en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, pág.13.

ayuntamiento o también a la sala donde se efectúa dicha junta. Noisés Ochoa Campos en su obra "La Reforma Municipal" cita a Hevia Dolafios y precisa que "cabildo es ayuntamiento de parroquias señaladas para el Gobierno de la República, como son justicia y regidores". (SI)

Ya sea que se considere que el vocablo ayuntamiento se deriva del de cabildo, o viceversa; algo queda claro: ambos conceptos hacen referencia al cuerpo edilicio, electo popularmente, que administra y lleva la representación del municipio. - El vocablo no incluye al sector que administra los servicios públicos, los cuales son responsabilidad del cuerpo edilicio.

El Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche marca una diferencia en relación a que el ayuntamiento se integra por "alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo" y el cabildo únicamente por justicia o alcalde y regidores. Es decir, por ayuntamiento podríamos entender a la corporación que administra al municipio, incluyendo las áreas operativas cuyos titulares son designados, tales como: tesorería, secretaría y oficinas mayores; mientras que por cabildo, sólo el cuerpo edilicio electo popularmente, que toma las decisiones que habrá de ejecutar el ayuntamiento en beneficio del municipio.

(SI) OCHOA CAMPOS, Noisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México 1972.

Si bien, esta diferencia conceptual no es del todo aceptable a la luz de su evolución y aplicación histórica y doctrinal, sí puede considerarse como punto de partida para clarificar los alcances de la disposición, pero para lograr tal cometido deberá mantenerse el criterio diferencial en todos los casos similares.

La suspensión de poderes es una medida con efectos preventivos y no constitutivos, por lo que no implica la desintegración del cabildo. Los suplentes entrarían en funciones durante el período en que se resuelve la causa que originó la suspensión. De otra forma se estaría privando a los municipales propietarios del derecho de ejercer el mandato que les fue conferido por elección popular y a los municipales suplentes, se les quitaría el derecho a entrar en funciones por la ausencia de los propietarios. Ellos no pueden ser objeto de suspensión, pues no estaban en funciones, y se les hace extensiva la causal en que no incurrieron lo que a todas luces es impropio puesto que violaría la voluntad popular que eligió planillas con propietarios y suplentes.

Pareciera recomendable modificar la fracción I del artículo 36 de la Constitución estatal, a efecto de adicionarle como atribución del Congreso, el de suspender cabildos por cualquier de las causas graves que las leyes prevengan.

En relación a la suspensión de cabildos, desde el enfoque de reglamentación de la Ley Orgánica Municipal, se puede -

distinguir dos supuestos generales. El primero, cuando la sus
pensión se hace en un mismo procedimiento para todo el cuerpo
edilicio y el segundo, cuando la suspensión se declara por ca
da municipe y todos los integrantes del cabildo se encuentran
en alguno de los supuestos previstos en el artículo 25.

En las dos hipótesis, corresponde al Congreso local inter
venir para declarar, en el primer supuesto, la suspensión de-
finitiva y en el segundo, previos procedimientos individuales,
la suspensión de cada municipe; concediendo en ambos sucesos_
el derecho de audiencia y defensa de los afectados de confor-
midad con el procedimiento establecido en las leyes que rigen
al Poder Legislativo.

En caso de suspensión de un cabildo, el Congreso designa-
rá un concejo municipal, formado por un número igual de regi-
dores que debe tener ese municipio y sus integrantes tienen -
que reunir los requisitos establecidos en la Ley Electoral -
del estado para ser regidor.

Este concejo tendrá la organización y funciones que corres-
ponden a los ayuntamientos, y concluirán el período constitu-
cional correspondiente al cabildo suspendido, salvo que, a -
juicio del Congreso, fuere necesario convocar a elecciones -
extraordinarias.

Cuando la declaración de suspensión de un cabildo se de-
termine como definitiva, equivale, por sus efectos, a desinte

erlo; violando así el espíritu de las reformas a las constituciones federal y estatal, que procuran de una precisa reglamentación de los supuestos que ameriten el desconocimiento de los poderes municipales. Esta reglamentación evita la aplicación subjetiva y por ende arbitraria de esta trascendente medida. El artículo 24 deja abierta su aplicación a "cualquier otra causa grave" de las no contempladas en su artículo precedente.

Se sostiene que sus efectos son similares a los de una -- declaración de desintegración, porque el Congreso debe designar un concejo municipal que bien pudiera concluir el período constitucional o funcionar en tanto se convoca a elecciones -- extraordinarias.

En adición, resulta extraño que se mencione una suspensión definitiva, en tanto que el vocablo "suspensión" implica temporalidad; privar a alguien de su destino o ejercicio de derechos momentáneamente, con efectos meramente preventivos y no definitivos o constitutivos.

Es conveniente revisar el artículo 24 para que su contenido, con excepción de lo relativo a su funcionamiento irregular, se subsuma en la fracción III del artículo 23. Considerando como causal de desintegración no sólo la declaración de responsabilidad por la comisión de ilícitos, que está regulada como declaración de procedencia en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también los casos en --

que se dicte sentencia condenatoria en juicio político contra la mayoría de los propietarios y no se pueda integrar el cabildo aun con los suplentes, quedaría como única causal de suspensión de un cabildo, su funcionamiento irregular, con apoyo en el capítulo III del Título Segundo del ordenamiento legal que comento, cuando no sesionen por lo menos dos veces al mes. Esta suspensión no podría ser definitiva, sino tan sólo durante el período en que subsistan las circunstancias que impiden su funcionamiento regular, pues de otra forma se concebiría su aplicación con un afán sancionatorio y no preventivo de un vacío de poder.

Se justificaría esta subsunción en virtud de que lo previsto por el artículo 24 está considerado como causal de juicio político por los artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidades antes mencionada.

Siguiendo esta línea de análisis, puede ser oportuno que las causales de suspensión de los municipales, tipificadas en el artículo 25, sean revisadas a efecto de condensarlas, puegto que las fracciones I y VIII quedan enmarcadas en las causas de juicio político, y las fracciones V y VII en el supuesto de declaración de procedencia; y la fracción IV engloba a las anteriores; siendo necesario, en el caso de esta última fracción, limitar su alcance a lo estipulado en los capítulos I y II del Título Segundo de la Ley Estatal de Responsabilidades referentes al juicio político y declaración de procedencia, ya que esta ley, además de los procedimientos señalados,

regula otros de carácter administrativo, que no justifican - que se declare la suspensión de un muncipe en el ejercicio - de su mandato.

Se afirma que la fracción V del artículo 25 queda inmersa en el supuesto de la declaración de procedencia, porque el - abuso de autoridad está tipificado como delito en el artículo 146 del Código Penal del estado. Independientemente de eso, no procede que el cabildo declare que se ha configurado un delito, sino, en su caso, presente la denuncia correspondiente, ante el ministerio público, a efecto de que gestione ante la legislatura la declaración de procedencia respectiva.

Los términos en que están redactadas las fracciones I del artículo 36 de la Constitución local y IV del artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal, plantean el problema de que para - suspender provisionalmente a un muncipe por la instauración de juicio político o del procedimiento de declaración de procedencia, se daba, previo a la suspensión, otorgarle al encausado el derecho de audiencia y defensa. Este derecho se le - otorga en la substanciación de los otros dos procedimientos, - lo que aplica que el mismo Congreso conozca dos veces un mismo asunto, resolviendo sobre una suspensión preventiva y sancionando con la destitución o autorizando el conocimiento de un asunto penal a los jueces competentes.

Las fracciones II y III del multicitado artículo 25, prevén como causales de suspensión a algún muncipe, el que no -

esté cumpliendo debidamente con sus funciones, sea porque -
 los haya abandonado por 30 días consecutivos o por no asis--
 tir continuamente a más de cinco sesiones de cabildo sin cau--
 sa justificada. Estas prevenciones pudieran quedar derogaa--
 das, puesto que quedarían comprendidas en la misma fracción_
 IV de este artículo, ya que al abandonar sus funciones o no
 asistir a las sesiones de cabildo, motivan trastornos en el
 funcionamiento normal de la institución, con lo que estaría_
 encuadrado dentro de los supuestos de juicio político. No de--
 berían considerarse estas fracciones como una sanción que -
 aplicara el Congreso a los municipales, pues lo que pretende -
 la suspensión, al igual que la desintegración, es cubrir los
 vacíos de poder, por lo que quedarían suspendidos por la in_
 tauración del procedimiento mencionado y no como medida co-
 rrectiva.

La remisión al artículo 28 que establece el último párra-
 fo del artículo 25 se considera inexacta. El dispositivo -
 mencionado no determina lo que ha de hacerse en caso de en--
 contrarnos en la circunstancia de que la totalidad de los in_
 tegrantes del cabildo estén suspendidos. El propósito de la
 norma es que se designe un consejo municipal como se contem-
 plaba en la iniciativa del gobernador que remitía al artícu-
 lo 29.

Sería adecuado definir con toda claridad, que para que -
 proceda la designación del consejo municipal, se debió convo-
 car previamente a los suplentes que no hayan podido entrar -
 en funciones.

Es comprensible la intención del legislador local, de su- primir del texto de la iniciativa de la ley Orgánica Munici- pal, el procedimiento que regula su intervención en la decla- ración de suspensión y desintegración de cabildos y en la sug- pensión y revocación del mandato de los municipales, puesto que resulta más adecuada su prevención en la ley Reglamentaria - del Poder Legislativo.

Del estudio de dicha ley Reglamentaria, y no obstante la intención del legislador, se puede afirmar que no se ha dado cumplimiento a lo establecido por el artículo segundo transi- torio del decreto que reforma y adiciona al artículo 115 de - la Constitución Federal, ya que no existe en ella procedimien- to específico relativo a la materia de esta ponencia, siendo_ que ésta fue la intención presidencial con la iniciativa de - reforma.

Tomando en consideración que se pueda dar alguna causal - de desintegración, suspensión o revocación de cabildos o del mandato de municipales dentro del lapso en que se encuentra en receso la legislatura, es importante precisar que la diputa- ción permanente no tiene facultades para declarar la proceden- cia en su caso, así como tampoco para convocar al Congreso a período extraordinario. Aunque tiene atribuciones, según la fracción III del artículo 25 de la Constitución local para - convocar a sesiones extraordinarias, no lo puede hacer para - dar a conocer estos asuntos. Además el artículo 63 de la ley Reglamentaria del Poder Legislativo, prevé que las sesiones -

extraordinarias no podrán tener otro objeto que el conocer la aplicación de la ley de Responsabilidades.

El Congreso, para poder intervenir en este caso, requiere que el gobernador, en ejercicio de la atribución que le confiere la fracción XVI del artículo 35 de la Constitución del estado, convoque a período extraordinario, lo que desvirtúa en cierta forma el espíritu de la reforma.

En relación al último párrafo del artículo 30, por lo que respecta a que el consejo municipal designado puede concluir el período constitucional, o bien estar en funciones hasta en tanto tome posesión el cabildo integrado por elecciones extraordinarias, se observa que este precepto no contempla el supuesto que derive de la temporalidad de la suspensión de un cabildo o de la totalidad de los ediles, considerándose esto necesario por cuanto a que pudieren regresar a ejercer su mandato. Se deja abierta la atribución para que el Congreso decida convocar a elecciones extraordinarias o a que el consejo municipal designado termine con el período constitucional para el que fue electo el cabildo suspendido o desintegrado, lo que en sí pareciera excesivamente subjetivo.

Si bien el artículo 23 fracción V de la Constitución Política del estado faculta al congreso para "convocar a elecciones extraordinarias, cuando fuere necesario, y decidir conforme a sus atribuciones", se presume que la mención cuando fuere necesario, requiere de reglamentación, más aún si tenemos

presente que el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional determina que "si conforme a la ley no pro cediere 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 períodos respectivos". De esto se deduce que lo sujeta a la ley y no lo deja al arbitrio de los legisladores.

Hay que resaltar que la Constitución Federal sólo prevé esta regulación para los casos de desaparición de ayuntamientos y no así por su suspensión, infiriéndose que esto se deriva de la temporalidad de esta última.

Algunas entidades federativas tienen contemplados los casos en que procede convocar a elección cuando se ha declarado la desaparición de un ayuntamiento, siendo el elemento determinante el tiempo de gestión transcurrido al momento de la declaración. Como ejemplos se enumeran los estados de:

Estado	Periodo transcurrido	Fundamento
Baja California Sur	2 años	Art.144
Campeche	1 año	Art.54 XXXIII
Chihuahua	6 meses	Art.64 XV, e)
Hidalgo	2 años	Art.137
Oaxaca	2 años	Art.115

Const. Política
Const. Política
Const. Política
Const. Política
Const. Política

En Jalisco, al igual que en el resto del país, vivimos en un estado de derecho que brinda a la ciudadanía legalidad y - por ende la seguridad jurídica que parte del autocontrol del poder público, de la procuración de la justicia y de evitar - los vacíos de poder dando solución pronta, pero legítima, los problemas que se presentan o pueden llegar a presentarse en - el acontecer político, económico y social de nuestra nación.

El estado de derecho implica que partiendo de nuestra forma suprema se regulan en forma efectiva las relaciones jurídicas entre niveles de gobierno y particulares y requiere de la voluntad política de gobernantes y gobernados para respetar - las normas.

La dinámica del derecho surge del pueblo mismo, y es a través de las instituciones por él reconocidas, donde debe darse el cambio.

El municipio se integra por pueblo, gobierno y territorio. Este último es tan sólo un ámbito espacial, el gobierno no es otra cosa que el mandatario del pueblo y que ejerce las atribuciones que éste le ha conferido a través de su representación con el Congreso. Es nuestra responsabilidad y parte el beneficio de todos, la buena marcha de la administración municipal. Debemos participar en la vida y desarrollo de nuestra comuna aceptando obligaciones y haciendo valer nuestros derechos.

Hemos expresado que la declaración de desaparición de ayuntamientos por parte del Congreso local es un acto que reviste el carácter de resolución declarativa, pues sólo se constata una situación de hecho.

Por lo consiguiente, las causas de desaparición deben referirse a situaciones de hecho, que impidan la marcha normal del ayuntamiento en el cumplimiento de sus funciones.

Las causas podrían ser las siguientes.

1. "Falta absoluta o de la mayoría de los integrantes de un ayuntamiento".

Es claro que la falta de todos o de la mayoría de los miembros del ayuntamiento imposibilita cumplir las funciones esenciales en el municipio y el Congreso local debe aplicar la hipótesis de desaparición.

La falta —únicamente— de titulares o suplentes no puede configurar la desaparición del ayuntamiento, pues a pesar de la ausencia de uno u otros, puede desempeñar sus funciones.

En este error incurre la Ley Orgánica Municipal de Baja California, pues en su artículo 28 fracción 1, inciso a) establece como causa de procedencia para la designación de concejos municipales la siguiente:

"Fuere declarada la nulidad de las elecciones o fueren de
clarados suspendidos o desaparecidos los ayuntamientos, o
sus integrantes, propietarios o suplentes, renunciaren co
lectivamente o faltaren en su totalidad".

Al no obtenerse el quórum necesario el ayuntamiento está
imposibilitado para sesionar y tomar las decisiones sobre el
gobierno del municipio.

Una de las causas del abandono de responsabilidades, es -
la poca retribución económica que reciben los miembros del -
ayuntamiento, el cual cuenta con un pobre presupuesto, que en
más de las ocasiones sólo alcanza para sobrevivir.

Basta como corolario a este comentario, el contenido de -
una nota aparecida en el periódico unomásuno, del día 31 de -
diciembre de 1977:

"Oaxaca, Oax., 30 de diciembre. Huir del poder no es ra-
zón, es la esperanza, por eso, 50 alcaldes electos de esta
entidad fracturada, pulverizada en 570 municipios perman-
cen encarcelados para obligarlos mañana a asumir el cargo;
veinte más consiguieron el amparo del Poder Judicial para
no ser presidentes municipales y otros 50 huyeron del es-
tado, con el mismo propósito: no ser autoridad de lugar".

Y es que ser alcalde en alguno de esos municipios (más de
100 incomunicados y con un presupuesto de menos de un peso -

diario) puede significar el divorcio del presidente municipal y su esposa, porque durante tres años no podrá explotar sus tierras no llevar dinero a su familia. Allí no hay deseo de gobernar como en otros municipios (Naucalpan, Monterrey, Guadaluajara)... el secretario general del gobierno de Oaxaca, Carrera Rayón, explica lo anterior y agrega: "La aprehensión de los alcaldes electos es la única manera de hacerlos cumplir - con su obligación moral de gobernar. Es muy difícil la situación que afrontarán pero no podemos dejar sin gobierno a los municipios..."(52)

II. "Cuando se suscite entre los integrantes de un ayuntamiento o entre éste y la comunidad algún conflicto que imposibilite el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones."

Esta causal de desaparición, reviste dos situaciones: la - primera, la existencia de conflictos internos entre los miembros de un ayuntamiento que impide el cumplimiento normal de sus fines o el ejercicio de sus funciones.

Estas causas revisten un delicado cariz político, por lo que el Congreso local debe observarlas cuidadosamente; pues - muchas veces será mejor suspender o revocar a miembros en lo particular que desaparecer un ayuntamiento.

(52) Coria Cabrera, Alejandro. "Algunas consideraciones sobre la teoría y praxis del régimen municipal". En "30 años de Gobierno Municipal", pág. 39.

La segunda situación se refiere al conflicto entre los habitantes del municipio y el ayuntamiento. Puede llegar a ocurrir que la mayoría de los habitantes de un municipio se encuentren en conflicto con el ayuntamiento respectivo, por ineptitud o por la toma de decisiones que provoquen el reproche de la comunidad municipal. Ocurre muchas veces en estas situaciones que la comunidad adopta una actitud que se ha llamado "resistencia civil"; o sea que la ciudadanía se niega a cumplir cualesquiera de las órdenes u obligaciones que emanen de la autoridad municipal.

El Congreso local debe constatar que efectivamente es la mayoría de habitantes la que se encuentra en conflicto con el ayuntamiento y que, en consecuencia, se haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones.

En estas situaciones es aconsejable que se incorpore una participación más extensa de la ciudadanía; ya sea, por un referéndum o una auscultación por parte del órgano legislativo u otros mecanismos de participación ciudadana.

111. "Cuando exista alguna situación interna que impida el ejercicio de las funciones del ayuntamiento conforme - al orden constitucional federal o local."

Se otorga la facultad al Congreso para que cumpliendo con las garantías de seguridad jurídica y audiencia, declarará la desaparición del ayuntamiento cuando exista esta situación.

3.- CAUSALES PARA DESINTEGRACION DE UN AYUNTAMIENTO

Las causas de la suspensión de ayuntamientos son diferentes a las causas de desaparición. Mientras la desaparición - la declara el Congreso local, en la suspensión, las causas rg visten tal gravedad, que aunque el ayuntamiento puede desempeñar sus funciones, debe ser cesado para evitar desestabilización política.

La suspensión no se presenta como una consecuencia necesaria, - tal es el caso de la desaparición- sino más bien, como una sanción al ayuntamiento que mediante sus actos u omisiones ha transgredido el régimen jurídico, político o administrativo.

Las causas por las cuales se puede llegar a transgredir - el régimen jurídico, político o administrativo del estado, son las siguientes:

- I. "Por actos u omisiones que lesionen la integridad - del territorio del estado o su soberanía, libertad e independencia interior."

Esta causa presenta cierta ambigüedad, pero corresponde a las llamadas causas "abiertas", cuyo espíritu responde a un factor distinto y no muestran los rigores del derecho penal.

La causal se daría en el caso de la intromisión de extranjeros en asuntos de política interna del estado o de los municipios.

II. "Por actos u omisiones que transgredan de manera general y sistemáticamente las garantías individuales o sociales que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del estado de Baja California."

La forma mediante la cual se salvaguardan las garantías es el juicio de amparo. Pero la causal expresada se refiere a violaciones de garantías individuales realizadas contra un gran número de personas, donde serían violaciones a las garantías de libertad de los gobernados, por ejemplo: la disolución violenta de manifestaciones pacíficas por orden expresa del ayuntamiento.

III. "Por ejercer atribuciones que las leyes no les confieran o rehusar obligaciones que la ley les impone."

Cuando el ayuntamiento ejerce atribuciones que las leyes, ya sean a nivel federal o estatal o su propia ley orgánica no les confiera, o el rehusar cumplir obligaciones.

IV. "Por desacato a las instrucciones y mandatos que en uso de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas les fueren giradas por los poderes del estado o de la federación, en aras del interés general."

Esta causal presenta ciertos requisitos, además del no cumplimiento del ayuntamiento del mandato u orden sin causa justificada.

Refiérese primeramente a un mandato o instrucción que es girada por alguno de los poderes del estado o de la federación. Pero este mandato debe presentar ciertas características:

I. Debe estar fundado, en la ley la atribución del poder estatal o federal, para realizar cierto mandato u orden al ayuntamiento.

2. Debe estar motivado del mandato de la autoridad estatal o federal. La autoridad tiene la obligación de realizar la adecuación de la norma jurídica al caso concreto.

3. Por último, este mandato debe estar dirigido a resolver alguna situación o problema de interés general.

V. "Por promover o adoptar forma de gobierno, o bases de organización política distintas de las señaladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Esta causal se refiere a la situación donde el ayuntamiento promueva o adopte bases de organización política distintas a las señaladas en el artículo 115 constitucional. Este fundamento se podría presentar de distintas maneras; por ejemplo, al promover el propio ayuntamiento autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado o cuando el ayuntamiento acepte o consienta presiones externas en el manejo de su hacienda. Debe aceptarse esta causal, pues en caso contrario puede acarrear, al igual que las otras causas, una desestabilización política del estado del cual forma parte.

4.- PROCESO PARA LA DESINTEGRACION DE UN AYUNTAMIENTO

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional se expresó en la fracción I: "Cabe destacar, 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; es decir, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad".

El respeto a la garantía de audiencia se tradujo en el texto constitucional al instaurar un procedimiento para que los congresos locales pudiesen suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, con la exigencia de otorgar a los miembros del ayuntamiento la oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan. Sin embargo, se dejó a las legislaturas locales la instrumentación del procedimiento respectivo.

Trataremos de implementar un procedimiento general para las hipótesis contenidas en la fracción I del artículo 115 constitucional, o sea, las de desaparición o suspensión de ayuntamientos o la revocación del mandato de los miembros en lo particular, tratando en este procedimiento de llenar las formalidades esenciales del mismo.

Las formalidades esenciales encuentran su razón de ser en la naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolló - una función jurisdiccional; esto es, en el que se pretende resolver un conflicto jurídico.

La decisión de un conflicto jurídico propone la inaplazable necesidad de conocerlo para que el órgano decisorio tenga real y verdadero conocimiento del hecho.

De esta manera la autoridad que va a dirimir el conflicto tiene como obligación otorgar la oportunidad de defensa, para que la persona que sea víctima de un acto de privación externa sus pretensiones opositoras.

La oportunidad de defensa u oposición se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal, la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad.

Como toda resolución jurisdiccional fundada en el derecho se debe decidir el conflicto jurídico apegándose a la verdad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia, mediante la formación de la oposición por el presunto afectado; es menester que se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelva; es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria). Por ende, toda ley procesal debe instituir dicha oportunidad en -

beneficio de las partes del conflicto jurídico y, sobre todo, en favor de la persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

Explicadas cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento implementaremos un sistema para la desaparición, suspensión de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo particular.

1) Iniciación del procedimiento. Se otorga acción popular para que un número no menor de 150 ciudadanos en pleno uso de sus derechos cívicos y políticos y residentes del municipio de que se trate, puedan presentar la petición para que el congreso del estado declare la desaparición o decreta la suspensión de un ayuntamiento o suspenda o revoque el mandato de algún munícipe. Asimismo, se concede acción al Ejecutivo del estado y a los miembros de la legislatura estatal.

La petición para la iniciación del procedimiento está revestida de dos exigencias: su ratificación ante el Congreso e ir acompañada de las pruebas que los peticionarios deseen exhibir.

Es fundamental garantizar la autonomía política de los ayuntamientos salvaguardando al funcionario municipal de quejas infundadas; que podrían constituir asechanzas y amenazas propiciatorias de serios quebrantos políticos en las organizaciones municipales.

En los recesos del Congreso del estado, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias, a fin de que el Congreso se reúna dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para conocer las peticiones.

Si el Congreso estima procedente se formará la comisión correspondiente y se le turnará la petición. En caso contrario se desechará.

Si de la petición se desprende la comisión de hechos delictuosos, el Congreso local deberá presentar la denuncia ante las autoridades correspondientes.

2) La Comisión Instructora. Recibida la petición ante el Congreso y estimada procedente, se formará una comisión de tres diputados, la que tendrá como función realizar la etapa de instrucción del juicio.

Este tipo de procedimiento, dada su inmediatez, debe estar revestido de celeridad, a diferencia de otra clase de procedimientos de tipo jurisdiccional. Por ello la comisión del Congreso local que substanciará el procedimiento, de acuerdo a las circunstancias que medien y en aras de preservar la buena marcha de la administración municipal y los intereses públicos, citará al ayuntamiento respectivo o al miembro acusado, a una audiencia que se celebrará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, en la cual podrá comparecer con su defensa y rendir las pruebas que estime conducente y alegar lo que a su interés convenga.

Junto con el citatorio se entregará al ayuntamiento o municipio afectado copia de la petición que se haya entregado al Congreso y de todos los documentos que el peticionario haya exhibido.

La comisión instructora tiene la obligación de practicar una investigación en el municipio afectado para constatar la veracidad de los hechos denunciados.

Desahogadas las pruebas ofrecidas y presentados los alegatos, o sin ellos, la comisión emitirá un dictamen dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión de la audiencia, a que nos referimos anteriormente, y solicitará se cite al Congreso a sesión, para que conozca y resuelva, en ejercicio de sus atribuciones, lo que corresponda,

La comisión formulará el mencionado dictamen en base a un análisis claro y metódico. El dictamen formulado por la comisión instructora debe circunscribirse a confirmar los hechos denunciados, a establecer una relación de las pruebas presentadas y su procedencia, a concretar la causal o causales de responsabilidad política para el ayuntamiento o los municipios y a concluir si existe o no elementos para la continuación del procedimiento ante el Congreso local. Elaborado el dictamen deberá entregarse un tanto a cada uno de los diputados.

En este dictamen no debe establecerse la culpabilidad del ayuntamiento o del municipio sometido a proceso y mucho menos la sanción que se debe aplicar; estas son facultades concedi-

das privativamente al Congreso local.

3) Congreso local. En este juicio político, tiene como misión decidir si se declara la desaparición o suspensión del ayuntamiento o se revoca o suspende el mandato de sus miembros en lo particular.

Reunido el Congreso local en sesión escuchará el dictamen presentado por la comisión instructora. Después de ello, se le concederá al ayuntamiento o municipio una segunda oportunidad de rendir alegatos, ante el Congreso, los cuales deben ser verbales.

Presentados o no los alegatos, el Congreso local se erigirá en jurado de sentencia y sin la presencia del ayuntamiento o municipales, se procederá a discutir y votar el dictamen presentado por la comisión instructora para emitir el fallo definitivo.

El fallo final se referirá a si procede o no la desaparición o suspensión del ayuntamiento, o la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros.

El requisito de procedencia establecido por la Constitución, es que debe estar compuesto por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

El requisito de las dos terceras partes se refiere al total de miembros del Congreso local, no de los diputados que -

ese día acudan a sesión. Por lo cual deben establecerse dentro del Congreso local serias sanciones a los diputados que, sin causa justificada, falten a la sesión en que se tome tan trascendental decisión.

4) Pruebas y alegatos. Hablaremos por último de dos figuras procesales de singular importancia en esta clase de juicio político: las pruebas y alegatos.

Las pruebas deben de entenderse como los medios, instrumentos y conductas humanas con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de un hecho. Así se habla de prueba confesional, prueba testimonial, etc. (53)

En este procedimiento deben ser admitidos todos los medios de prueba, excepto aquellos que fueren contra la moral y el derecho.

En el procedimiento que hemos instaurado, las pruebas se reciben en dos momentos. El primero con la petición de desaparición o suspensión del ayuntamiento o suspensión o revocación del mandato de un miembro de éste, la cual se debe de acompañar de las pruebas con los requisitos mínimos para su debida procedencia, pero sin las formalidades rigurosas que exige el proceso civil.

(53) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, TOMO VII, pág. 303.

El segundo, cuando se reciben pruebas por la comisión instructora y se cite al ayuntamiento sujeto a proceso político, para que ofrezca pruebas para su defensa y alegue lo que a su derecho convenga.

En caso de que algún medio de prueba sea difícil de obtener de parte del peticionario, la comisión instructora tendrá la facultad discrecional de auxiliar al interesado para que logre recabarla.

En cuanto a la valorización de las pruebas, se debe utilizar la libre apreciación por parte del Congreso, dado el carácter político que encierra el procedimiento y donde las pruebas no exigen las formalidades rigoristas del proceso civil. Existe, sin embargo, la obligación de motivar la valorización que se le dé a cada uno de los medios de prueba presentados.

Respecto de los alegatos, dice Fallares que son "la expresión razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar conforme a derecho que la justicia le asiste".(54)

De ello, dice Caravantes, es "un escrito en el que cada parte insiste en sus pretensiones, haciendo las reflexiones y deducciones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa todas aquellas en que apoya el adversario su intención, y esforzándose cuanto pueda para demostrar la verdad de sus asertos a la justicia de su derecho. (55)

(54) Fallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, pág. 78.

(55) Idem.

Existen dos momentos procesales para presentar los alegatos; la primera ante la comisión instructora al presentar conjuntamente las pruebas para la defensa; en ese momento se podrán presentar alegatos ya sean verbales o escritos.

La segunda oportunidad es ante el Congreso del estado erigido en jurado, antes de que éste dictamine definitivamente sobre la situación del ayuntamiento o municipe sometido a juicio político. En este caso, los alegatos únicamente podrán ser verbales, procurando la mayor brevedad, evitando palabras injuriosas y alusiones a la vida privada y opiniones políticas o religiosas.

En los casos de ayuntamientos sometidos a juicio, quien los representará en los alegatos verbales será el presidente municipal, o a quien se designe por elecciones entre los miembros del ayuntamiento.

En los casos de suspensión o revocación del mandato a los miembros del ayuntamiento, será cada uno en lo particular quien presentará su defensa.

El ayuntamiento o municipe sometido a proceso podrá auxiliarse de los servicios de un abogado titulado.

5.- CAUSALES PARA LA SUSPENSIÓN DE UN INTEGRANTE DEL AYUNTAMIENTO

La fracción I del artículo 115 constitucional establece, que sólo por "causas graves" el Congreso local podrá decretar el desconocimiento de los poderes municipales, o de los miembros del ayuntamiento, y que dichas causas estarán precisadas 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 particular las de suspensión o revocación del mandato.

En la exposición de motivos de las reformas y adiciones - al artículo 115 constitucional se pretendió inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y - leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deben ser - las causas graves.

La razón por la cual deben señalarse con precisión las - causas graves que ameriten la declaratoria de suspensión por parte del Congreso local, es evitar criterios subjetivos en - la valorización de la gravedad de la causa y en el desconocimiento del ayuntamiento o de los municipales, en caso de acciones punibles.

5.- CAUSALES PARA LA SUSPENSION DE UN INTEGRANTE DEL AYUNTAMIENTO

La fracción I del artículo 115 constitucional establece que sólo por "causas graves" el Congreso local podrá decretar el desconocimiento de los poderes municipales, o de los miembros del ayuntamiento, y que dichas causas estarán precisadas 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 particular las de suspensión o revocación del mandato.

En la exposición de motivos de las reformas y adiciones - al artículo 115 constitucional se pretendió inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y - leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deben ser - las causas graves.

La razón por la cual deben señalarse con precisión las - causas graves que ameriten la declaratoria de suspensión por parte del Congreso local, es evitar criterios subjetivos en - la valorización de la gravedad de la causa y en el desconocimiento del ayuntamiento o de los municipales, en caso de acciones punibles.

La Ley Orgánica Municipal del estado de Baja California - no hace mención de las causas graves que puedan dar lugar a la desaparición, suspensión de ayuntamientos o revocación del mandato de los municipales, pues no ha sido reglamentada la reforma en este aspecto.

Las causas graves que se prevén son de carácter político; a las que podríamos llamarle causas o faltas "abiertas" que no corresponden a los dogmas del derecho penal.

"Estas se caracterizan por una ambigüedad notoria y que se justifica en razón de que como expresamos anteriormente, la confianza no tiene grados y es necesario contar con esa ambigüedad para ejercitar una acción de tipo político".

6.- PROCESO PARA LA REVOCACION DEL MANDATO DEL AYUNTAMIENTO

Es fundamental garantizar la autonomía política de los ayuntamientos, mediante la declaración expresa de las causas que puedan dar lugar a la remoción de las autoridades municipales.

Uno de los problemas que enfrenta la autonomía municipal en su devenir histórico es establecer mecanismos y situaciones graves en donde el ayuntamiento en pleno, o alguna de sus partes, tenga que desaparecer o suspenderse. El reformado artículo 115 constitucional de lineamientos para cumplir con tal ordenamiento.

En el presente artículo haremos algunas consideraciones referentes a los procedimientos para la desaparición y suspensión de autoridades municipales. En especial, la forma como se da este proceso en el estado de Baja California.

En el caso de la desintegración total o parcial de los ayuntamientos, los constituyentes no previeron una mecánica para sustituirlos o complementarlos.(+)

Esta omisión constitucional dio pie a ambigüedades en las legislaciones locales, algunas francamente antidemocráticas.

(+) **Geraldo Venegas Rubén, Licenciado por la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California (Mexicali).**

Con fundamento en ellas, algunos gobernadores o legislaturas pudieron burlar la voluntad popular, destituyendo a los ayuntamientos y relegando a los ediles suplentes.

Esta clase de decisiones basadas en una errónea visión de política de partido sujetó aún más al Municipio Libre; - pues éste, además de tener una economía raquítica, se vio amenazado, bajo la sombra del Ejecutivo o del Congreso local, por la vía de la supresión o disolución del ayuntamiento.

ANTECEDENTES

Si por razones fundamentalmente económicas se observa la dependencia de los municipios hacia los poderes estatales y federales, jurídicamente, la mayoría de las constituciones locales han sujetado al Municipio Libre.

Se señala como uno de los elementos esenciales para que se fundamente la descentralización, que los órganos municipales estén libres de relación jerárquica. No hay intermedios entre municipios y estado.

Desde sus orígenes la Constitución Federal estableció como principio: el Municipio Libre. La prohibición que contiene el texto y que todavía está vigente, de que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, tiende a evitar la creación de las prefecturas, de -

funesta memoria en nuestra historia sobre todo en la época -- porfiriana en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político.

El texto constitucional no retrocede en esta parte, pero sí permite la coordinación entre municipios, que en el momento actual es indispensable para la prestación de determinados servicios.

En veintitrés constituciones estatales se asentaba que la legislatura local o los gobernadores están facultados para amonestar, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a su totalidad así como para designar autoridades substitutas. En diez casos se determina que los poderes del estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales. Normas que atentan contra la libertad municipal.

Por ejemplo, la Constitución del estado de Michoacán señala en su artículo sexto: "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".(56).

(56) Gamus Torruco, José Federalismo y Municipalismo en - José Fco. Ruiz Masieu: et al. Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983, págs. 622.

La Ley Fundamental del estado de Hidalgo decía en su artículo sexto: "Cuando se haya interrumpido el orden constitucional o exista contienda entre los poderes de algún municipio, podrá el gobernador considerar desaparecido el ayuntamiento y proceder al nombramiento de una junta." (57)

La Ley Fundamental de San Luis Potosí definía: "El ejecutivo del estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que por actos negativos debidamente comprobados, pongan en estado de rebelión contra el gobierno a las instituciones estatales o cuando por actos negativos se compruebe que dentro del propio ayuntamiento existen circunstancias que lo imposibiliten para el desarrollo normal de sus funciones." (58)

La Constitución de Yucatán realizaba la misma situación de revocación del mandato por medio del cual pueden ser depuestos los ayuntamientos por el Congreso local: ARTICULO 30. "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 -

(57) Idem.

(58) Idem.

Congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del gobernador y los diputados, en cuyos casos será necesaria la - determinación del 65 por ciento de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura cuando se trata de gobernador y de las dos terceras partes para el caso de los diputados."(59)

Estas normas que poliferaron en las constituciones estatales llaman la atención no sólo por el control político que se entregaba a los gobiernos estatales, sino por la amplitud concedida a los órganos centrales, para apreciar sustantivamente causas que motivan una medida tan drástica en contra del municipio.

Además contenían una clara violación al municipio, donde toda responsabilidad oficial ameritaba un juicio en el que se garantizaran las formalidades del procedimiento.

Como se comprueba en este tipo de ordenamientos, los ayuntamientos quedan prácticamente sujetos al criterio de los diputados en unos casos, y en otros, al gobernador del estado. De esta manera se viola la autonomía del municipio, ya que - los gobiernos estatales tienen en su poder un medio de control efectivo en contra de los presidentes municipales y regidores.

Además, mediante este tipo de ordenamiento se amenaza e -
interrumpe la personalidad jurídica del municipio. Ante la
amenaza de la disolución o desaparición del ayuntamiento, éste
no se enfrenta a los poderes Legislativo y Ejecutivo, para -
exigir lo que muchas veces en derecho le corresponde.

En contraposición a estos absurdos criterios, la Ley Orgá
nica del estado de Chihuahua expresaba en su artículo octavo:

"Los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, no podrán
en ningún caso, declarar disueltos a los ayuntamientos -
instalados e integrados constitucionalmente, ni suspender
en el ejercicio de sus funciones, debiendo concretarse en
caso de faltas o responsabilidades a consignarlos a las
autoridades competentes." (60)

En el estado de Baja California, la Constitución y la Ley
Orgánica Municipal no quedan exentas de este tipo de viola-
ciones al principio de autonomía municipal que nuestra Consti-
tución Federal ampara.

Son inconcebibles los extremos de la Ley Orgánica Municipa-
l, expedida por el Congreso del estado de Baja California, -
con fecha 29 de diciembre de 1953 e inexplicablemente vigente,

(60) Serie de Leyes del estado de Chihuahua, Colección de
Legislaciones Mexicanas. Ed. Cajfca, S.A.

en cuyo artículo 5º se especifica:

"El gobernador del estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político-administrativo general para la observancia, ejecución y cumplimiento de todas las leyes, decretos, acuerdos y reglamentos que se relacionan con el orden general.

Será causa de responsabilidad para dichas autoridades la falta de cumplimiento de las órdenes que reciban los poderes del estado y de la federación, siempre que éstas hayan sido dictadas dentro de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas."

Ochoa Campos comenta que esta clase de disposiciones lesiona a fondo la libertad municipal, pues "la autonomía de los municipios en su propia esfera no admite más control y autoridad que la de sus cabildos".(61)

También lamenta que en la Constitución del estado, se establece una cláusula de revocación, por la que los ayuntamientos pueden ser depuestos por el criterio del ejecutivo estatal, autorizándolo la legislatura local como lo señala el artículo 84 de la Constitución Política del estado de Baja California.

(61) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". pág.377.

ARTICULO 84. "Procederá la designación de concejos municipales por el congreso, a propuesta del gobernador del estado, cuando fuere declarada la nulidad de las elecciones de los ayuntamientos o las mismas no estuvieren hechas y declaradas; o sus integrantes. propietarios y suplentes, renunciarren colectivamente, faltaren en su totalidad o no se presentaren al iniciarse un periodo constitucional.

Los concejos municipales podrán ser provisionales o substitutos, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal, la que determinará su integración con el mismo número de miembros - previstos para los ayuntamientos y los casos en que proceda - la elección.

La designación de municipales procederá cuando renuncien o falten uno o varios de ellos, propietarios o suplentes, o no se presentaren en igual número al iniciarse el ejercicio de un periodo constitucional. Los municipales serán nombrados en los mismos términos que dispone este artículo para los concejos municipales".

La renuncia de los miembros de los ayuntamientos sólo procederá si se funda en una causa grave.

Los miembros integrantes de los concejos municipales y los municipales que se designen conforme a este artículo, deberán reunir los requisitos exigidos por la Constitución estatal, para la elección de los miembros de los ayuntamientos y ten-

drán las facultades y obligaciones que las leyes otorgan a dichos ayuntamientos.

Las personas integrantes de los concejos municipales o los municipales designados de acuerdo al artículo en cuestión no podrán ser miembros de los ayuntamientos para el período inmediato.

Todo miembro de un ayuntamiento, concejo municipal o municipal, electo o designado, conforme a lo que dispone el capítulo único del título sexto de esta Constitución, cesará en su cargo, al concluir su período.

Al respecto, el licenciado Roberto Morales Granjales, comenta: "Si como hemos visto, el artículo 76 de esta Constitución señala que el gobierno de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos que radicarán en las cabeceras municipales y el 77 ordena que esos ayuntamientos se compondrán de municipales nombrados el elección popular directa sin que exista autoridad intermedia entre esos organismos y el gobierno del estado, es clara la disposición contraria de este artículo y como la independencia política de los ayuntamientos, en los términos señalados al comentar el citado artículo 77, es por mandato de la Constitución General de la República, resulta entonces que el artículo que comentamos es inconstitucional".(62)

(62) Morales Grajales, Roberto. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Editada por el Colegio de Abogados de Mexicali, A.C.

El artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal explica en forma más detallada la integración de los concejos municipales.

La Constitución Política y la Ley Orgánica Municipal de Baja California fueron reformadas en el año de 1968, para introducir la institución de los concejos municipales.

Es interesante indagar las fuentes reales que dieron lugar a esta reforma. Somos de la idea que las reformas a cualquier ordenamiento jurídico, deben de meditarase de una manera extensa, tratar de avizorar, aunque muchas veces esto sea imposible, las consecuencias en el futuro. Una reforma a un ordenamiento jurídico base, como es la Constitución de un estado, debe responder a necesidades estrictamente sociales.

Cuando la reforma jurídica se realiza pensando en un hombre, por idóneo que éste sea, o para tratar de salvar una situación concreta del momento, se traicionan los principios fundamentales de una constitución y en vez de un cimiento sólido, deposita un germen que puede acabar con ella.

"En el año de 1968 se escribió una página importante en la historia política de Baja California. Se realizaba la campaña política para presidente municipal de Mexicali. Postulado como candidato por el PRI se encontraba Gilberto Rodríguez González y por el PAN Norberto Corella Gil Samaniego.

El día de las elecciones en Tijuana se registraron cierta clase de hechos que dieron al traste con el acto cívico electoral y que orillaron a las autoridades superiores a anular las elecciones el mismo día que se celebraron.

Hubo presiones de todos los lados para que también las elecciones celebradas en Mexicali se anularan. No obstante, la computadora del Comité Municipal Electoral de Mexicali, bajo la presidencia del licenciado José Partida Guerrero, emitió su fallo y decretó que Gilberto Rodríguez González era el candidato triunfante y en esa virtud, se le entregó a él y a los miembros de su planilla la constancia de mayoría de votos y por ende el de presidente municipal electo de Mexicali para encabezar el sexto ayuntamiento.

Vinieron las presiones y comisiones fueron a México, hasta que el fallo que nada tuvo de salomónico y sí mucho en conformar, anularon también las votaciones celebradas el primer domingo de julio de 1968, en Mexicali, para dejar sin autoridades electas a las dos grandes ciudades de Baja California: Tijuana Mexicali".(63)

Así para resolver una situación concreta, el Ejecutivo estatal por medio del decreto número 135 que reformó el artículo 84 de la Constitución Política del estado de Baja California, emitido por la V legislatura y publicado en el periódico

(63) Padilla Aceves, Roberto. "Radiografía de la Historia". Editado por el X Ayuntamiento de Mexicali, pág. 95.

oficial del 30 de junio de 1968, estableció la facultad del -
Congreso de instalar concejos municipales a propuesta del go-
bernador del estado.

También se reformó el artículo 11 de la Ley Orgánica Muni-
cipal, para quedar como sigue:

"Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de
elección popular o por un concejo municipal, conforme a -
lo prescrito por el capítulo único del título VI de la -
Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja
California y por esta ley".

Los artículos 11 y 28 se reformaron por el decreto número
8 de fecha 22 de octubre de 1968, publicado en el periódico -
oficial del 25 de octubre del mismo año.

En ese año se instalaron por primera vez concejos munici-
pales en Baja California.

7).- PROCESO DE SUSTITUCION

En esta parte examinaremos la fracción I del artículo 115 constitucional, que se refiere al procedimiento de sustitución que se debe seguir, cuando se ha desaparecido o suspendido un ayuntamiento o se ha declarado la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros en lo particular.

Debe preverse perfectamente al procedimiento de sustitución, porque así como es importante establecer un juicio político a los ayuntamientos que incurran en conductas que puedan desembocar en situaciones de desestabilización política, a su vez debe prever la forma de sustitución de las autoridades municipales, pues sería causa de malestar social el dejar sin gobierno a la comunidad municipal.

En cuanto a este problema la adición constitucional prevé lo siguiente:

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

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

Analizando el párrafo encontramos el siguiente orden de -
sustitución. La primera parte del párrafo se refiere a las -
hipótesis aplicables a los ayuntamientos; la segunda en cuan-
to a los municipales en lo particular.

En el estudio del procedimiento de sustitución de ayunta-
mientos, el párrafo mencionado expresa que la sustitución su-
cederá cuando desaparezca un ayuntamiento o por renuncia o -
falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin referirse -
expresamente a la hipótesis de suspensión del ayuntamiento en
pleno. Con el término "renuncia o falta absoluta de la mayo-
ría de sus miembros", se refiere a una de las causales de de-
saparición de ayuntamientos, pero debe extenderse este orden
de sustitución a los casos de ayuntamientos suspendidos por -
el Congreso local, pues en esta hipótesis al igual que en el
caso de la desaparición, el municipio se ve privado del órga-
no de gobierno.

El orden de sustitución que brinda la Constitución para -
los casos de desaparición de ayuntamientos es el siguiente: -
primero, entrarán en funciones los suplentes, pero si confor-
me a la ley local no procediere, se convocarán a nuevas elec-
ciones y si esta posibilidad tampoco puede llevarse a cabo, -
las legislaturas locales designarán, entre los vecinos del mu-
nicipio afectado, concejos municipales que concluirán los pe-
ríodos respectivos.

Analizando este orden de sustitución, en el primer caso -
constatamos que 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 entraren en funciones los suplentes", - se ha interpretado erróneamente en el sentido de que se otorga una capacidad omnimoda al Congreso local para juzgar cuándo procede o no que entren en funciones los suplentes.

En este error interpretativo incurre la Ley Orgánica de - Administración Municipal del Estado de Sonora, al prescribir_ en su artículo 128: "Si el Congreso decreta la suspensión o declara la desaparición de un ayuntamiento, por las causas a que se refieren los artículos 121 y 122 de esta ley y no considerarse que entraren en funciones los suplentes, procederá_ a formular la declaratoria de que se está en el supuesto de - designar un consejo municipal..."

En este artículo se otorga al Congreso local una facultad amplísima y se deja a un criterio eminentemente subjetivo el considerar si entran o no en funciones los suplentes. La interpretación correcta del texto constitucional exige tres situaciones para que los suplentes del ayuntamiento desaparecido o suspendido se vean impedidos para ocupar los cargos de - los propietarios:

- a) Por incurrir en alguna de las causas previstas para - la suspensión del mandato de los munfcipes en lo particular.

- b) Cuando hubiesen coadyuvado de alguna manera con los propietarios en la realización de alguna de las causas graves que fije la ley.
- c) Cuando se constate que el suplente dejó de cumplir los requisitos de elegibilidad, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución Política local y de la Ley Orgánica Municipal o aportó documentos, certificados o referencias falsas, en los que se le atribuyan el cumplimiento de tales requisitos.

Disentimos, por lo tanto, del pronunciamiento que realiza el licenciado Francisco Ramirez Fonseca, que en su Manual de Derecho Constitucional, al comentar la situación antes citada, expresa lo siguiente: "En términos generales nos parece atinada la reforma: sin embargo, no podemos pasar por alto que tiene aspectos que distorsionan en forma grave al sistema democrático representativo que acoge nuestra Constitución en el artículo 40. En efecto, impedir, bajo cualquier circunstancia que sea, el acceso por parte de los suplentes elegidos por el pueblo, constituye una burla al voto popular, burla que nos lleva a un serio menoscabo de los sistemas democrático y representativo a que hicimos alusión al abordar el estudio de los artículos 39 y 40 de la Constitución". (GA)

(GA) Ramirez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Publicaciones administrativas y contables. S.A., pág. 465.

Para que el Congreso local impida a los suplentes ocupar los cargos del ayuntamiento desaparecido o suspendido, se necesita que la mayoría hubiere incurrido en las causas antes señaladas, pues sería injusto, por ejemplo, que si sólo estuviesen impedidos para ocupar el cargo uno o dos de los suplentes se imposibilite el acceso a todos los demás.

Debe ser la mayoría, pues de esta manera los suplentes que quedan están impedidos para sesionar al exigir la Ley Orgánica Municipal el quórum de mayoría o mitad más uno de los miembros del ayuntamiento para que éste pueda sesionar válidamente. En este caso, si se deja que los suplentes ocupen sus cargos, se incurrirá concretamente en una causal de desaparición del ayuntamiento al faltar la mayoría de sus integrantes.

En cuanto a la posibilidad de que el Congreso local lance la convocatoria para que se elija un nuevo ayuntamiento, deben tomarse en cuenta ciertas circunstancias para emitirla. Primeramente, el Congreso local debe constar, tomando en consideración las circunstancias del orden general, si es posible realizar elecciones extraordinarias en un término perentorio. Además debe analizarse una circunstancia especial; si la desaparición o suspensión del ayuntamiento ocurre dentro de la primera mitad del período de gobierno, deben realizarse elecciones extraordinarias, pero si sucede en la segunda mitad deberá concluir el período respectivo un concejo municipal sustituto.

En caso dado de que se realicen elecciones extraordinarias, el Congreso local debe designar un concejo municipal provisional para que administre el municipio, mientras lanza la convocatoria y así tomar posesión el nuevo ayuntamiento.

Junto con el acuerdo del Congreso local, por medio del cual se designen a los integrantes del concejo municipal provisional, se expedirá la convocatoria para la elección extraordinaria del ayuntamiento que concluirá el período respectivo.

Los consejos municipales que menciona el texto constitucional son cuerpos colegiados, que reuniendo las mismas facultades que la Constitución Federal, constituciones locales y demás leyes y reglamentos respectivos otorgan a los ayuntamientos, se diferencian en que no son autoridades de elección popular directa, sino designadas por el Congreso local. Se justifica esta situación en razón de que el municipio no puede verse en ningún momento privado de autoridad que lo gobierna, ya que al municipio, por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, le toca la satisfacción de las necesidades inmediatas y locales.

La integración o estructura de los consejos municipales, guardan la misma estructura de los ayuntamientos. En el decreto del Congreso local en el que se designen a los vecinos del municipio que van a integrar el concejo municipal, se debe especificar quiénes ocuparán los cargos de presidente municipal, síndico y regidores, aunque se les otorgue distinta denominación.

Respecto de los requisitos para ser miembro del concejo municipal, el texto constitucional únicamente expresa que las legislaturas locales lo designarán entre los vecinos; renglón que sólo brinda el requisito de vecindad. En razón de que los integrantes del concejo municipal van a ocupar los mismos -- puestos, desempeñar las mismas funciones y tener atribuciones iguales a las del ayuntamiento, deben reunir los mismos requisitos exigidos por la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal para ser miembro del ayuntamiento.

En cuanto al problema de la designación de los integrantes del concejo municipal, el texto constitucional otorga privativamente la facultad de designación al Congreso local. La palabra "designación" significa el señalamiento expreso; por tanto se distorsiona el sentido del precepto cuando se requiere el auxilio de otro poder, el Ejecutivo, al otorgársele la facultad de proponer a los miembros del concejo municipal.

De esta manera, la facultad de designación del Congreso -- se reduce a una facultad de mera aprobación. Además, se entrega a los miembros del concejo municipal a una total supeditación política al Ejecutivo; con lo que se atenta contra la -- autonomía del municipio ante los poderes estatales, especialmente el ejecutivo. No existe circunstancia que justifique -- la intromisión del gobernador del estado en el procedimiento -- de designación de los integrantes del concejo municipal.

La Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora presenta este problema al disponer en el procedimiento

de designación de los integrantes del concejo municipal, la intromisión del ejecutivo del estado. En el artículo 128 establece lo siguiente: "Si el Congreso decreta la suspensión o declara la desaparición de un ayuntamiento, por las causas a que se refieren los artículos 121 y 122 de esta ley y no considerarse que entraren en funciones los suplentes, procederán a formular la declaratoria de que se está en el supuesto de designar un concejo municipal; para este efecto solicitará del gobernador del estado la propuesta de los vecinos del municipio que ocuparán los cargos de presidente municipal, síndico y regidores del concejo municipal respectivo y hará la designación correspondiente, comunicándoles la misma al ejecutivo del estado para que prevea su estricto cumplimiento".

Al respecto la Ley Orgánica para el Estado de Baja California establece en la fracción II del artículo 28: "El gobernador del estado propondrá al Congreso, las personas que deberán integrar los concejos municipales con descripción del cargo que a cada uno corresponda.

El Congreso concederá o negará su aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Se entenderá que el Congreso aprueba la designación del concejo municipal propuesto por el gobernador del estado, si no resolviere acerca de ella, en el mismo término de diez días.

Quando el Congreso negare su aprobación al concejo municipal propuesto, el gobernador del estado someterá a la conside

ración de aquí uno nuevo. Si también fuere rechazada esta segunda proposición, el gobernador del estado designará un concejo municipal que sujetará a la aprobación del Congreso, hasta el siguiente período de sesiones, dentro de los diez primeros días de este período de sesiones, el Congreso aprobará o rechazará el concejo municipal nombrado por el gobernador del estado. En caso de rechazo se procederá con arreglo a lo que dispone este párrafo y a los anteriores de esta fracción".

La fracción denota una total supeditación a la propuesta que realiza el gobernador del estado, pues existe la premura para que el Congreso no deje por mucho tiempo al municipio sin autoridad.

El texto constitucional es claro al otorgar la designación de los integrantes del concejo municipal al Congreso local y no otorga ninguna injerencia al ejecutivo del estado. En una concepción errónea se trata de asimilar el procedimiento de designación de concejos municipales.

El medio para integrar los concejos municipales, debe ser un procedimiento interno del Congreso local. A los diputados debe otorgárseles la facultad de proponer a la asamblea la integración de los concejos municipales; pueden formular propuestas individuales o conjuntas. La aprobación del Congreso precisará los cargos que a cada persona corresponda.

Ahora bien, al tener los concejos municipales las mismas atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, poseen la -

misma responsabilidad y es factible que se revoque su designación por las causas señaladas para la desaparición o suspensión de ayuntamientos; asimismo, que sus miembros incurran en las causas señaladas para la suspensión o revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo particular, con los mismos procedimientos señalados.

Las personas integrantes de los concejos municipales designados no podrán ser elegidos o designados miembros de los ayuntamientos o concejos municipales en el período inmediato, debido a una prohibición constitucional contenida en el primer párrafo del artículo 115 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, regidor y síndico), cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato".

En cuanto al procedimiento de sustitución para municipales, o sea, aquellos miembros del ayuntamiento a los cuales se les haya suspendido o revocado el mandato, el texto constitucional dispone lo siguiente: "Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

Así se establece un orden bastante sencillo en cuanto al procedimiento de sustitución de los municipales en lo particular.

El que entre en funciones el suplente o en caso de que éte se vea impedido para ello; se procederá según lo disponga la ley local, ya sea que ésta señale otra clase de soluciones, que se celebren elecciones para ese munícipe o se designe por el Congreso a un vecino del municipio afectado para que ocupe el lugar del funcionario municipal removido.

Consideramos que el procedimiento de sustitución del munícipe en lo particular debe ser el siguiente:

Decretada la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento, el Congreso procederá a requerir al suplente que corresponda para que en un término - de 72 horas proceda a rendir la protesta y ocupar el cargo de que se trate.

En caso de no comparecer ningún suplente, y no siendo necesaria la ocupación del cargo para que el ayuntamiento pueda sesionar válidamente, quedará vacante por el resto del período.

Debemos hacer notar la siguiente situación que pueda llegar a presentarse: en caso de que la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento impida que pueda sesionar válidamente, se debe proceder en los mismos términos que para la desaparición de ayuntamientos se señalen en la ley local, ya que se configura una causal de desaparición al no poder el ayuntamiento cumplir sus funciones por falta de la mayoría de sus miembros.

Ahora bien, de suspenderse o revocarse el mandato de quien funja como presidente municipal y no entrare en funciones su suplente, los miembros restantes del ayuntamiento elegirán entre ellos al que deba ocupar el cargo de presidente municipal.

8.- RENUNCIAS DE AUTORIDADES MUNICIPALES (1977 - 1983)

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1977, 12 de enero	Tabasco	Huimanguilic	Pegadores propietarios y superiores	Licencia indefinida	Abandono de funciones, falta absoluta
1977, 23 de agosto	Veracruz	Ixtaccuquillin	Todos	Renuncia. No se califica la gravedad de la misma	Renuncia
1977, 8 de noviembre	Veracruz	Tehuapango	Todos	Licencia indefinida	Abandono de funciones
1977, 19 de noviembre	Veracruz	Ayanahuatco	Agente Municipal	Licencia indefinida del propietario e incapacidad del suplente	Abandono de funciones
1977, 31 de diciembre	Tamaulipas	Altamira	Todos	Solicitaron no asumir el cargo por alteracion del orden publico.	Incapacidad fisica. No asumieron el cargo.
1978, 2 de enero	Tamaulipas	Reynosa	Todos	No asumieron el cargo por trastornos de orden politico.	Incapacidad fisica. No asumieron el cargo.
1978, 1 ^o de marzo	Tlaxcala	Espanita	Presidente municipal	Malversacion de fondos municipales. Se desaparece a todas las autoridades	Malversacion de fondos municipales.
1978, 11 de marzo	Veracruz	Jesus Carranza	Sindico propietario unico	Manifiesta inhabilidad	Omision en el desempeño de sus funciones.

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1978, 14 de marzo	Veracruz	Minatitlan	Agentes municipales propietario y suplente	Quejas de la comunidad.	Quejas de la mayor parte de la comunidad.
1978, 14 de marzo	Veracruz	Amatlan de los Reyes	Agentes municipales	Anomalías	No es posible identificar la causal
1978, 14 de marzo	Veracruz	Playa Vicente	Agente municipal propietario y suplente	No tomaron posesión de su cargo	No tomaron posesión de su cargo.
1978, 14 de marzo	Veracruz	Emiliano Zapata	Agente municipal propietario	Licencia indefinida El suplente está imposibilitado para ejercer el cargo.	Renuncia e imposibilidad física y legal.
1978, 20 de abril	Veracruz	Turpan	Agente municipal en funciones	Licencia indefinida	Renuncia
1978, 4 de julio	Veracruz	Emiliano Zapata	Agente municipal propietario y suplente	Licencia indefinida del propietario y el suplente no cumple con los requisitos.	Renuncia e imposibilidad legal.
1978, 4 de julio	Veracruz	Perote	Agente Municipal propietario y suplente	Inhabilidad	Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones
1978, 27 de diciembre	Guerrero	Coahuila de Banderas	Regidor de obras publicas	Suspension por seis meses	
1979, 17 enero	Chiapas	Salto de Agua	Todos	Renuncias	Renuncias

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1979, 17 de enero	Chiapas	San Cristóbal de las Casas	Regidor primero propietario	Cambio de domicilio	Abandono de las funciones, falta absoluta
1979, 17 de enero	Chiapas	Copainallá	Regidores propietarios	Renuncias	Renuncias
1979, 23 de mayo	Chiapas	Ixtacomán	Todos	Iniciada y desorden público	Omision reiterada en el desempeño de sus funciones y alteración del orden público
1979, 23 de mayo	Chiapas	Tila	Todos	Renuncia- violaciones a los gobernados	Renuncia- violaciones sistematicas a las garantías individuales, incumplimiento a las leyes locales
1979, 1° de agosto	Tlaxcala	Tepeyanco	Todos	No expresa justificación	
1979, 3 de octubre	Chiapas	La Libertad	Sindico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Amaten	Sindico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Moroctzán	Sindico	Renuncia	Renuncia
1979, 3 de octubre	Chiapas	Las Rosas	Regidor primero propietario. Decision que afecta a todas las funciones	Delito cometido por el Regidor. Toma de las oficinas del ayuntamiento. Alteraciones del orden público	Alteración del orden público. Desamparacion.

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1980, 19 de abril	Veracruz	Alto Lucero	Todos	Notoria inhabilidad legal	Omisión referida en el desempeño de sus funciones.
1980, 15 de mayo	Veracruz	Chiconquact	Todos	Separación de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento	No funciona normalmente. Falta de la mayoría de los municipios
1980, 20 de mayo	Veracruz	Alto Lucero	Todos	Notoria inhabilidad legal	Omisión referida en el desempeño de sus funciones. Segunda ocasión de desaparición con un mes de deficiencia.
1980, 24 de mayo	Veracruz	Juan Rodríguez Clara	Todos	Separación de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento	No funciona normalmente. Falta de la mayoría de los municipios
1980, 4 de junio	Chiapas	San Fernando	Todos	Licencia indefinida	No funciona normalmente. Renuncia.
1980, 4 de junio	Chiapas	Tapachula	Todos	Licencia indefinida	No funciona normalmente. Renuncia

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1990, 4 de junio	Chiapas	Tila	Todos	Licencia indefinida Hechos sangrientos	No funciona normalmente Alteración del orden público. Renuncia.
1990, 3 de diciembre	Chiapas	Villaflores	Presidente Municipal	Licencia indefinida	Renuncia
1990, 3 de diciembre	Chiapas	Jitotel	Sindico y regidores	Licencia indefinida por conflictos con el Presidente Municipal	Renuncia, Conflicto entre autoridades municipales.
1991, 6 de enero	Michoacán	Buena-Vista Tomatlan	Todos	No explica la justificación.	
1991, 26 de febrero	Yucatán	Hunucma	Todos	No explica la justificación	
1991, 16 de abril	Chiapas	Villa Corzo	Sindico y regidores	Renuncia.	Renuncias No funciona normalmente
1991, 16 de abril	Chiapas	Mazaten	Todos	Licencia indefinida	Renuncias No funciona normalmente
1991, 17 de junio	Chiapas	Suchitza	Presidente municipal y regidores	Licencia indefinida	Renuncia. No funciona normalmente.
1991, 17 de junio	Chiapas	Chiconucela	Sindico y regidores	Renuncias	Renuncias No funciona normalmente

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1981, 17 de junio	Chiapas	Atamaleric	Sindico	Falta absoluta.	Abandono de funciones absoluta
1981, 17 de junio	Guerrero	Copalillo	Todos	Licencia indefinida del presidente municipal; usurpacion de funciones del presidente municipal suplente y sindico procurador.	Usurpacion de funciones absoluta
1981, 15 de julio	Chiapas	Reforma	Todos	Licencia indefinida	Renuncia.
1981, 23 de octubre	Chiapas	Chanula	Sindico y regidores	Licencia indefinida por conflicto con el presidente municipal	Renuncia y conflicto entre autoridades municipales
1981, 4 de noviembre	Chiapas	Tuxtla Gutierrez	Regidores de representacion proporcional	Licencia indefinida.	Renuncia. Falta absoluta de sus integrantes
1981, 4 de noviembre	Chiapas	Pijizapan	Todos	Licencias indefinidas.	Renuncia
1981, 11 de noviembre	Chiapas	Satepec	Todos	Licencias indefinidas.	
1982, 19 de enero	Veracruz	Coyula	Todos	No se explica la justificacion.	
1982, 22 de febrero	Yucatan	Tela:	Todos	Renuncia	Renuncia

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1981, 17 de junio	Chiapas	Atamitlan	Sindico	Falta absoluta.	Abandono de funciones Falta absoluta
1981, 17 de junio	Guerrero	Copalco	Todos	Licencia indefinida del presidente municipal y usurpacion de funciones del presidente municipal suplente y sindico procurador.	Usurpacion de funciones
1981, 15 de julio	Chiapas	Refugio	Todos	Licencia indefinida	Renuncia.
1981, 28 de octubre	Chiapas	Chamula	Sindico y regidores	Licencia indefinida por conflicto con el presidente municipal	Renuncia y conflicto entre autoridades municipales
1981, 4 de noviembre	Chiapas	Tuxtla Gutierrez	Regidores de representacion proporcional	Licencia indefinida	Renuncia. Falta absoluta de sus integrantes
1981, 2 de noviembre	Chiapas	Pijapan	Todos	Licencias indefinidas	Renuncias
1981, 11 de noviembre	Chiapas	Sanpepo	Todos	Licencias indefinidas	
1982, 19 de enero	Veracruz	Coyula	Todos	No se explica la justificacion.	
1982, 22 de febrero	Yucatan	Tetelco	Todos	Renuncia	Renuncia

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1982, 2 de marzo	Veracruz	Moloacan	Agente municipal propietario	Se le depone sin explicar justificacion.	
1982, 2 de marzo	Veracruz	Playa Vicente	Agente municipal	Se declara desaparecido el agente municipal sin expresion de causa.	
1982, 16 de marzo	Veracruz	Minatitlan	Agente municipal	Se declara desaparecido el agente municipal sin expresion de causa.	
1982, 16 de marzo	Veracruz	Papantla	Agente municipal	Se declara desaparecido el agente municipal sin expresion de causa.	
1982, 7 de octubre	Veracruz	Magdalena	Todos	Se declara la desaparicion sin justificacion.	
1982, 9 de noviembre	Michoacan	Penjamillo	Todos	Se declara la desaparicion sin justificacion.	
1982, 15 de diciembre	Chapas	Acala, Amatlan y Motozintla	Todos	Huidad de elecciones.	Huidad de elecciones
1982, 15 de diciembre	Chapas	Huitila y Tadalapa	Todos	Huidad de elecciones.	Huidad de elecciones

FECHA	ESTADO	MUNICIPIO	AUTORIDADES AFECTADAS	JUSTIFICACION	CAUSAL APLICABLE
1983 18 de enero	Veracruz	Tehuacanillo	Sindicato propietario unico	Se le suspende sin expresion alguna.	
1983 23 de marzo	Morelos	Atlatlanhuacan	Todos	Accion popular	Accion popular
1983 28 de marzo	Veracruz	Paraiso	Todos	Renuncia	Penuncia
1983 8 de junio	Tlaxcala	Acuamantla	Todos	Se declara la desaparicion sin expresion alguna	
1983 8 de junio	Tlaxcala	Tehuacanillo	Todos	Se declara la desaparicion sin expresion alguna	
1983 8 de junio	Tlaxcala	Tehuacanillo	Todos	Se declara la desaparicion sin expresion alguna	
1983 10 de agosto	Oaxaca	Juchitan	Todos	Se declara la desaparicion sin expresion alguna	
1983 2 de noviembre	Tlaxcala	Tehuacanillo	Todos	Se declara la desaparicion sin expresion alguna	

CONCLUSIONES

- 1.- El Municipio es una institución emanada de un congreso constituyente originario, por lo tanto, la posible "desaparición" de dicha institución será cuando la Constitución positiva y vigente deje de serlo.
- 2.- La desaparición es un término incorrecto que se usa, lo correcto es destitución de uno o más integrantes del ayuntamiento e incluso de su totalidad.
- 3.- Solo mediante la elaboración de una nueva Constitución puede dejar de existir el Municipio, al no mencionarlo como forma de división política y territorial.
- 4.- El Municipio es una división política y territorial de la Federación Mexicana
- 5.- Solo por actos que vayan en perjuicio se puede destituir o inhabilitar a un integrante del ayuntamiento.
- 6.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados es la base jurídica para inhabilitar o destituir a integrantes del ayuntamiento.
- 7.- Se propone cambiar o modificar de la Constitución General y de la de los Estados la palabra "desaparecer" al Municipio por que es ambigua y confusa y solo utilizar la palabra "destituir" ya que se destituye a personas más no se desaparece a dicha institución.
- 8.- Se pretende instituir el servicio profesional de carrera para mejorar el ejercicio del poder político.
- 9.- Se propone exigir 5 años cuando menos de militancia en un partido político
- 10.- Se propone que para aspirar a un cargo de elección en el ayuntamiento se tenga experiencia administrativa dentro del propio ayuntamiento.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel. *Derecho Administrativo*.

De. Porrúa

México. 1994

Aristóteles. *La Política*

De. Reus. S A.

España. 1964.

370 p.p.

Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*.

De. Porrúa. 1992

890 p.p.

De la Madrid. Cordero Enrique D.

Cambio Jurídico y Fortalecimiento Municipal.

Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. *Secretaría de Gobernación*.

Tomo 18. México. 1987.

256 p.p.

El Desafío Municipal (Dirección de Investigación Raúl Olmedo).

Centro de Estudios Municipales

Secretaría de Gobernación.

México. 1963.

"Elementos Básicos de la Administración Municipal".

Ediciones para el Estado de México, 1989.

98 p.p.

Estudios Municipales**Cuaderno N° 10, Julio - Agosto 1986-****Centro Nacional de Estudios Municipales.****Secretaría de Gobernación México, 1986.****P p. 253****Estudios Municipales****Cuaderno No 11, Septiembre - Octubre 1989****Centro de Estudios Municipales****Secretaría de Gobernación.****Gamias Terrico, José.****"Federalismo y Municipalismo" en Ruiz Massieu, Francisco y Diego Valadéz, (coordinadores).****Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.****México, Porrúa, 1983.****Gamiz Parral Máximo.****Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas.****México, UNAM, 1990.****Gómez, Collado Roberto.****El Municipio Mexicano de cara al siglo XXI.****Edit. UAEM Colegio de Posgrado de C.I.D.E. y****Coordinación de Apoyo Municipal****Toluca, México, 1993.****305. p.p.****La Salle Ferdinand. "Que es una Constitución"****Ed. Colón.****P.p. 84**

Natale Alberto A. "Derecho Político"

De. De Palma.

Argentina, 1990.

Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal".

Ed., Porrúa, S.A.

México, 1992.

Ochoa Campos Moisés. "El Municipio".

Ed. Porrúa, S.A.

México, 1993.

Ortega Lomeli Roberto. El Nuevo Federalismo, La Descentralización.

Ed. Porrúa, México

P p. 562.

Pallares Eduardo. "Que es una Constitución".

De. Fontomara.

México, 1994.

Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara.

Diccionario de Derecho

México, Porrúa, 17ª Ed, 1991.

Rabasa Emilio. "La Constitución y la Dictadura".

De. Porrúa, México.

P p. 246.

Rendón Huerta Barrera, Teresita

"Derecho Municipal".

De. Porrúa

México, 1993

Robles Martínez Reynaldo.

"El Municipio".

De. Porrúa.

México, 1993.

Solorzano Olvera Miguel.

El Municipio como Factor del Desarrollo Nacional Equilibrado.
Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal.
Ediciones I N A P. México, 1987.

301 p p.

Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano".

De. Porrúa.

México, 1994

Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México".

De. Porrúa

México, 1994.

Ugarte Cortez Juan. "La Reforma Municipal".

De Porrúa.

México, 1985.

Vazquez Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano".

Secretaría de Educación Pública.

Foro 2000

México, 1986.

Venegas Gerardo Ruben.

"Régimen Constitucional de los Municipios.

Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y a sus miembros"

Centro de Estudios Municipales.

Secretaría de Gobernación.

México, 1992.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
De. Porrúa. México, 1993.
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
De. Gobierno del Estado, 1995.
- 3.- Ley Orgánica del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Toluca, Edo. De México,
1995.
- 4.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Secretaría de Gobernación, 1995
- 5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de
México. De. Gobierno del Estado de México, 1994.
- 6.- Constitución de Cádiz. 1812.
- 7.- Constitución Federal de 1824.
- 8.- Bases Constitucionales de 1856.
- 9.- Constitución Centralista de 1843.
- 10.- Constitución Liberal de 1857.
- 11.- Constitución Federal de 1917.