



UN-A-CH
BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS
CAMPÚS III
FACULTAD DE DERECHO



MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ÁMPARO

TESÍS:

**—“LA SEGURIDAD POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL
ESTADO DE CHIAPAS”**

PRESENTA:

LIC. MARLENE MARISOL GORDILLO FIGUEROA

ASESOR:

DOCTOR REYNALDO ROBLES MARTÍNEZ

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Octubre 2012



No. ADO BC135105
SISTEMA BIBLIOTECARIO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CHIAPAS
DONACIÓN

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS

Facultad de Derecho

Tesis:

**La Seguridad Política de los Ayuntamientos
en el Estado de Chiapas**

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Octubre de 2012.

Agradecimientos

A Dios

Por brindarme la vida y permitir este momento.

A mis padres

*Inocencio Gordillo Gómez y María Guadalupe
Gordillo Figueroa, con eterno amor y gratitud.*

A mis hermanos

*Celso Rubiel y Rolando Absalón,
con el cariño de siempre.*

*A mis familiares, amigos y amigas,
Con impetuoso afecto.*

A mi alma mater

Facultad de Derecho campus III

A mi lugar de origen

Tzimol, Chiapas.

Agradecimientos

A mi Director de tesis

*Dr. Reynaldo Robles Martínez, por guiarme
en el mundo del conocimiento.*

A la Coordinadora de Investigación y Posgrado

*Dra. Guadalupe Cordero Pinto, por motivarme
a concluir el presente trabajo.*

A mis Asesores

*Dr. Antonio Paniagua Álvarez y Mtro. Jacobo
Mérida Cañaveral, por el apoyo brindado.*

Al Maestro

*Miguel Ángel Yáñez Mijangos, Director de la Facultad
de Derecho, con afecto y agradecimiento.*

A mis maestros y maestras

*Que en el trayecto de mi vida han contribuido
a mi formación personal y profesional*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE DERECHO C-III

COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



OFICIO NO. CIP/MMGF/009/2012

ASUNTO: Se libera y se autoriza
imprimir Tesis.
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
01 de octubre de 2012.

C. LIC. MARLENE MARISOL GORDILLO FIGUEROA
CANDIDATO A MAESTRO EN
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
PRESENTE.

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis para que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted:

ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"


DRA. GUADALUPE CORDERO PINTO
Coordinadora de Investigación y Posgrado

C.c.p. Expediente/minutario

INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento como órgano político del Municipio, ha sufrido intromisiones por parte de los gobiernos locales. Con anterioridad se presentaba de manera cotidiana que los Gobernadores destituyeran a Presidentes Municipales o a los Ayuntamientos completos, por la falta de previsión de mecanismos de defensa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional efectuada en el año de 1983, contempló al Municipio e implementó mecanismos de defensa, que brindan seguridad jurídica y permite que sus actuaciones se efectúen con libertad, privilegiando los intereses del Municipio, al contemplar en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política Federal, las figuras de Desaparición y Suspensión de los Ayuntamientos, y Suspensión y Revocación del Mandato de alguno de sus integrantes, los que procederán exclusivamente por causas graves establecidas en la ley de cada una de las Entidades Federativas.

La falta de previsión en la Constitución Federal de las "causas graves", ha originado confusión en su aplicación, debido a que las Leyes que corresponden a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, que refiere el artículo 108 de la misma Constitución, considera como servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Lo anterior, derivado a que el artículo 109, del ordenamiento en cita, en uso de la autonomía de las Entidades Federativas, deja en libertad para que implementen sus procedimientos para sancionar las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo que ha ocasionado, como en el caso de Chiapas, que las causas por la cuales se les sancione a los servidores públicos,

corresponda a las causas graves establecidas como responsabilidad política a los integrantes del Ayuntamiento.

Esta investigación realizará en el primer capítulo un estudio del origen del municipio, con la finalidad de comprender su naturaleza, así como identificar el órgano de gobierno que lo representa. En el segundo capítulo, se analizará como se encuentra integrado un Ayuntamiento, así como las funciones que realizan cada uno de sus integrantes, con el objetivo de identificar que corresponde a un órgano eminentemente político. En el tercer capítulo se analizarán las responsabilidades de los servidores públicos, con la finalidad de distinguir la responsabilidad política de los integrantes de los Ayuntamientos que refiere el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Política Federal (Desaparición y Suspensión del Ayuntamiento, así como, la Suspensión y Revocación del Mandato de alguno de sus integrantes), con la responsabilidad penal, civil y administrativa.

Para finalizar la investigación, en el capítulo cuarto, se realizarán las aportaciones pertinentes efectuar en la Legislación del Estado de Chiapas, con la finalidad de dar cumplimiento con el principio de seguridad política que la Ley Suprema otorga a los Municipios, en lo particular, lo establecido en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1 Grecia	2
1.2 Roma	4
1.3 México precortesiano	10
1.4 El antiguo Derecho Español	12
1.5 El Municipio en la Nueva España	15
1.6 Etapa de la Independencia	20
1.7 Normatividad del municipio anterior a la constitución de 1917	22
1.7.1 La Constitución de Cádiz	23
1.7.2 Constitución de Apatzingan	25
1.7.3 Constitución de 1824	26
1.7.4 Constitución de 1836	27
1.7.5 Constitución de 1857	29
1.7.6 El Periodo Porfirista	30
1.7.7 El Municipio en el Congreso Constituyente	32
1.8 El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	34

CAPÍTULO SEGUNDO EL GOBIERNO MUNICIPAL

2.1 Diversas formas de Gobierno Municipal	40
2.2 El Sistema Mexicano de Gobierno Municipal	44
2.3 Principios Políticos que rigen el Municipio en México	45

2.3.1 El Municipio base de la división territorial y organización política y administrativa	46
2.3.2 La Libertad municipal	46
2.3.3 El Gobierno municipal	47
2.3.4 La no reelección	48
2.3.6 Elección directa.....	53
2.3.7 Personalidad jurídica propia	56
2.3.8 Principio de representación proporcional	59
2.3.9 Se le reconoce facultad reglamentaria	63
2.4 El Ayuntamiento	65
2.4.1 Concepto de ayuntamiento	66
2.4.2.- Integración del ayuntamiento	67
2.4.2.1 Presidente municipal.....	69
2.4.2.2 Síndico	69
2.4.2.3 Regidores	70
2.4.3 Instalación del ayuntamiento	70
2.5 Funcionamiento del ayuntamiento	72
2.5.1 Cabildos ordinarios.....	72
2.5.2 Cabildos extraordinarios	72
2.5.3 Sesiones solemnes	73
2.5.4 Sesiones permanentes	73
2.5.5 Comisiones	73

CAPÍTULO TERCERO

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

3.1 Sistema de las responsabilidades de los servidores públicos en México.....	75
3.1.1 Las responsabilidades civiles.....	85

3.1.2 Las responsabilidades penales	86
3.1.3 Las responsabilidades administrativas	88
3.1.4 Las responsabilidades políticas	89
3.2 Panorama en las Entidades Federativas.....	91
3.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales	94
3.4 Responsabilidad política del Ayuntamiento como órgano colegiado, y en lo particular de cada uno de sus integrantes	102
3.4.1 Declaración de desaparición de ayuntamientos	105
3.4.2 Suspensión del Ayuntamiento	106
3.4.3 Suspensión individual	107
3.4.4 Revocación de mandato	107
3.5 Fuero de los integrantes del ayuntamiento.....	109
3.6 Causales de procedencia de estos procedimientos	111

CAPÍTULO CUARTO

HACIA UNA REGULACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE CHIAPAS

4.1 Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la legislación del Estado de Chiapas	129
4.2 Análisis de de la Ley Orgánica Municipal en lo conducente	143
4.3 Ejemplos de suspensión o destituciones presentadas en Chiapas durante l periodo comprendido del 2011 al 2012	148
4.3.1 Caso del Presidente municipal de Jiquipilas.....	149
4.3.2 caso del presidente municipal de Tumbalá	152
Conclusiones temáticas	156
Conclusiones propositivas	158
Fuentes de investigación	160

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

El Municipio en México actualmente cobra una nueva preponderancia, debido a la transición democrática y la reforma del Estado que vive el Federalismo; razón por la cual, considero necesario precisar los rasgos que la caracterizan como institución política, así como la forma en que ha evolucionado su marco jurídico que lo rige, todo ello, con la finalidad de comprender su verdadera dimensión.

En este primer capítulo se analizará el origen del Municipio como institución política, la forma de su gobierno desde Grecia, hasta nuestros días, sin profundizar demasiado; identificando sus representantes, así como las atribuciones que se les concedía, en virtud que en esa etapa, no existían figuras que les concediera seguridad jurídica a los representantes del Municipio.

Con el marco histórico del Municipio, se logrará identificar que los pueblos para su sobrevivencia, procedieron a organizarse; con ello, se observa un desarrollo natural en los pueblos antiguos. Diversos autores opinan que el municipio nace antes de la ley, mientras otros afirman que fue cuando se regula jurídicamente; sin embargo, por ser de interés para la presente investigación la forma de organización de los pueblos, y no así el momento preciso del nacimiento del Municipio, no se abundará al respecto.

La importancia de los antecedentes históricos es la comprensión de los elementos que componen al Municipio, con la finalidad de identificar el órgano político que lo representa, el Ayuntamiento.

1.1 GRECIA

En este apartado abordaré la forma de organización de Grecia, así como los elementos que lo distinguieron de otros pueblos.

La importancia de este pueblo radica desde mi punto de vista, en que por primera vez se establece una forma de organización, las ciudades. Al respecto FUSTEL DE COULANGES, afirma:

"La Ciudad en Grecia, era la Asociación Religiosa y Política de las familias y de las tribus".¹

La distinción de los cultos religiosos entre las ciudades, propiciaron la existencia de sus propias leyes; por tanto, sus fiestas, su calendario, su justicia soberana, solían ser distintas a las otras ciudades. Como excepción era aceptado únicamente el matrimonio, que podía realizarse entre habitantes de ciudades distintas.

Profundizando con la dimensión de las ciudades en Grecia, tenemos que:

"Mileto, Atenas y Corinto no eran meras ciudades, palacios o centros de comercio, sino comunidades urbanas en el sentido moderno, con un alto grado de vitalidad política y económica... Las crónicas de la civilización griega, comienzan y terminan con las ciudades; el total esfuerzo de la raza helénica se concentro en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana".²

¹ Numa Denys. La Ciudad Antigua. Estudio sobre el culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma, 3ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 152, cit. por HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, Derecho Municipal, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p.39.

² MURO D, Municipal Government and administration, Tomo I, p.8

La ciudad era la organización en Grecia, conocida también como polis y su vigencia dependía de la conservación de su culto, ya que a la pérdida de éste, desaparecía su gobierno y dejaba de existir.

Al respecto el maestro VALENCIA CARMONA, afirma:

"La ciudad griega, que en apariencia era una agrupación urbana con características comunales; pero verdaderamente la polis no se estructuró nunca como un municipio, sino que descansaba sustancialmente sobre la base de la autodeterminación e independencia; esto es, en Grecia toda ciudad por pequeña que fuese era un Estado".³

Por lo anterior, podemos destacar que la ciudad de Grecia no era un simple territorio, sino un pueblo. De allí, que la importancia de Grecia, fue la existencia del primer pueblo políticamente activo; ahora bien, con referencia a la figura del Municipio, podemos observar que tanto las ciudades de Grecia, como en el Municipio existen una asociación de vecindad y coinciden en la capacidad de autogobernarse; sin embargo, no se puede concebir a la institución Municipal en las ciudades Griegas, debido a que éstas eran independientes y no se encontraban subordinadas a un orden jurídico superior, como lo está la institución Municipal.

Por tanto, podemos concluir, que las ciudades en Grecia tenían el carácter de Estado y no de Municipio.

³ Salvador, "Derecho Municipal", 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 24.

1.2 ROMA

En el anterior apartado analizamos al pueblo de Grecia, encontrando elementos de la institución Municipal, como es el de vecindad y la capacidad de autogobernarse; sin embargo, se constitulan a través de ciudades independientes, elemento éste que no es propio del Municipio. Ahora bien, en este apartado examinaremos los aspectos principales que caracterizan al pueblo Romano y que coinciden con la figura Municipal.

El pueblo Romano es el que ha tenido mayor trascendencia e influencia en los sistemas jurídicos establecidos en los diversos países. Coincidiendo los autores municipalistas que la figura del Municipio como institución jurídica, se da por primera vez en Roma, al surgir la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

Al respecto el politólogo Moisés Ochoa Campos, expresa:

*“Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. “Ya la antigua polis –dice Max Weber-, se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos en modo creciente en un ayuntamiento de tipo “instituto”. Pero de un modo definitivo se destacó el concepto de ayuntamiento por oposición al de estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran estado helenístico romano que por otra parte les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fue desde sus comienzos una commune, independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de corporación”.*⁴

⁴ La Reforma Municipal, tesis para adquirir el grado de Licenciado en Ciencias Políticas, presentada en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, p.26.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez nos otorga el concepto etimológico, al señalar:

"La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de munus munare que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un munus. Municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de communis, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las manus, munare o finalmente Municipio".⁵

Se caracterizaron las municipalidades, por ser quienes atendían los asuntos locales cotidianos que el imperio no asumió como suyos, ya que únicamente exigió a los habitantes, obediencia política y pago de sus tributos.

Al respecto, Rafael Uribe, asevera:

"Con características propias, el municipio surge en el siglo V antes de la era cristiana, con el impulso avasallador de los romanos, como "hijo de la conquista y la anexión y entidad dependiente de un poder superior. Pero solo en la época de Augusto, extendida la ciudadanía a todos los hombres libres, los cargos públicos adquieren decidida importancia y el municipio empieza a vivir su proceso de identificación, aunque perturbado por las cargas tributarias y las amenazas de invasión de los barbaros".⁶

⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, "El Municipio", 8a ed., México, Porrúa, 2006, pp. 21 y 22.

⁶ URIBE URIBE, Rafael, Orígenes del poder municipal (Conferencia leída en la Academia de Historia en 1910) en Rafael Uribe Uribe, obras selectas, t. I, Cámara de Representantes, Bogotá, Imprenta Nacional, p. 279.

Según Cicerón, el Municipio era en Roma "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres, y gozaba del fuero de la vecindad romana".⁷

De manera general nos explica el Doctor Burgoa la forma en que se encontraba organizada Roma:

"Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se adjuntaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. Bajo el gobierno de Julio Cesar, en el año 45 antes de Cristo, se extendió la lex municipalis que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se les había concedido el carácter de municipio por el estado romano, y una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen municipal fue Gades-Cádiz- en España, cuando este país era provincia de Roma".⁸

El Municipio fue la creación política que le permitió a Roma dominar a los pueblos conquistados, fue un pueblo predominantemente guerrero; al principio, para defenderse del gran estratega Aníbal y su ejército; con posterioridad a este hecho, se fortaleció y logro más victorias hasta formar un gran imperio. Cabe señalar que la formación de su propio imperio, no solo fue el resultado de la guerra; sino, de tratados y alianzas, estableciendo países y pueblos muy diversos que los unía únicamente la dependencia que todos tenían de la autoridad de Roma.

⁷ Diccionario Latino-Español o Nuevo Valbuena, cit. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1973, p.964.

⁸ ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op.cit., p. 964.

El imperio mundial romano fue complejo en su forma de organización, comprendía una serie de municipios, con cierta independencia, pero unidos al poder de Roma.

Es decir, la distinción de los municipios se realizaba a través de sus derechos políticos y civiles otorgados a los habitantes de un centro poblacional, que se encontraba sometido a Roma.

Al respecto el Doctor QUINTANA ROLDÁN, expresa:

"El Municipio en Roma no fue uniforme, debido a la existencia de una amplia variedad municipal; estableciéndose según las circunstancias que afrontaba Roma en la época de la República o del Imperio, según sea el caso".⁹

Para lograr identificar las características que distingula al Municipio, recurro al maestro OCHOA CAMPOS, quien considera las siguientes:

- 1.- *Una personalidad propia, La Civitas, pero sujeta al Imperium.*
- 2.- *Un núcleo en relación con ese poder dominador –Imperium- que luego ha pasado a ser, dentro de su calidad de poder soberano, el estado nacional.*
- 3.- *Asentado en un territorio determinado.*
- 4.- *Manifestación de la voluntad popular en su asamblea general.*
- 5.- *Un cuerpo deliberante –curia- con sus magistrados.*
- 6.- *Un culto común.*¹⁰

Las regulaciones jurídicas municipales en Roma se encuentran en la Lex Papiria y la Lex Julia Citates, según la cual los aliados de Roma que habían sido fieles en la guerra, obtenían derecho cívico latino. Estas leyes recogieron

⁹ Cfrs. ROLDAN, Carlos F, Derecho Municipal, 7ª ed., México, Porrúa, 2003, p.33.

¹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit., p. 31.

las diversas opciones de gobierno que se presentaron en el imperio, respetando las tradiciones, costumbres y religiones de cada uno de los pueblos.

El pueblo romano constituyó el centro del mundo, conformándose por dos grandes culturas: la del occidente y la del oriente, a las que con posterioridad se fueron agregando otras.

La estrategia fundamental utilizada por el imperio Romano, fue en un principio la flexibilidad que tuvo con las normas internas de cada uno de los Municipios, al permitirles amplia autonomía administrativa.

La ley formó parte de la religión, ya que no bastaba la unanimidad de los sufragios para aprobar una ley, sino que tenía que ser ratificada por los pontífices y, que la autoridad política y sacerdotal se depositaba en una sola persona. Estas creencias hicieron en la época clásica más difícil la unificación de Roma, al grado que en los primeros años la ciudad vencida por Roma era destruida.

Es importante mencionar las dos formulas implementadas por Roma para someter a las ciudades vencidas, conocidas como: *Dediti* y la *Soccii*.¹¹

La *Dediti*, era aplicada a los pueblos que se negaban a someterse pacíficamente a Roma y eran atacados militarmente. En este sentido PRIETO FRANCISCI, comenta:

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

¹¹ Cfrs. DE COULANGES, Foustel, ob. cit., ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit., p.46.

Por lo que respecta a la formula Socci, se entregaban sin luchar, conservando sus instituciones propias y la forma en que se encontraba organizada; a consideración de ROBLES MARTÍNEZ, esta fórmula constituyo al Municipio, al decir:

"La formula Socci, fue sin duda uno de los medios para crear el Municipio sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio romano".¹²

Las libertades internas de las ciudades permitieron la unificación en los aspectos culturales y sociales, en ese tenor el Derecho Municipal se fue enriqueciendo de las costumbres y tradiciones de los municipios que integraban el imperio, siendo recopiladas por Sexto Papydio en el Código Papiriano. Esta legislación preciso las funciones de los cuerpos de los magistrados, ediles, censores, entre otros y reconoció las leyes generales de las Ciudades. Con ello, nace según Momsen, el nuevo Derecho Municipal.¹³

Para hacer una diferenciación entre Roma y la ciudad de Grecia, VALENCIA CARMONA, señala al respecto:

"Cabe responder que en Grecia, en primer lugar cada ciudad era un Estado en sí mismo, la característica principal en cada ciudad era que debía ser autárquica, autosuficiente para satisfacer sus necesidades internas y para su defensa hacia su exterior. Precisamente porque cada ciudad era independiente, pudo Aristóteles, en unión de sus discípulos, realizar el estudio de las Constituciones de 158 ciudades griegas, de las cuales solo sobrevivió la célebre Constitución de Atenas".¹⁴

¹¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, op. cit. p. 47.

¹² Cfrs. Ídem.

¹⁴ Salvador, Derecho Municipal, op. cit., p.106.

Por tanto, encontramos en la organización de los pueblos el elemento de vecindad; en la capacidad para fijarse sus propias normas cada pueblo, localizamos el elemento de autogobierno; y finalmente el elemento de subordinación, que se hace efectivo al depender del Imperio Romano.

Por lo anterior, concluimos que en Roma, por primera vez se establece el Municipio.

1.3 MÉXICO PRECORTESIANO

En el anterior apartado logramos identificar en el pueblo romano los elementos esenciales de la figura Municipal; en este apartado, estudiaremos la figura del Calpulli, ya que a través de ésta estuvo organizado políticamente el México precortesiano.

La época prehispánica se identifica con nuestro derecho precortesiano; sin embargo, no existe mucha información al respecto, pues la mayor parte de su cultura escrita fue destruida durante la invasión española.

Se incide en la organización política y social dos aspectos fundamentales: La religión y la guerra. En su organización política encontramos al *calpulli* o *barrio*, una especie de clan autónomo, con tradiciones ancestrales y costumbres de carácter religioso. Coinciden los historiadores en afirmar que el *calpulli* fue la base de organización económica y social.

El *calpulli* es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de

cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.¹⁵

Cada calpulli contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatuani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del calpulli; los *Tequitlatos* o capataces; los *Calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuïlos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del calpulli.¹⁶

La complejidad del estudio del Calpulli radica en la diversidad de sus autoridades y la forma en que se organizaba; por lo que los estudiosos de la materia municipal contraponen opiniones respecto de que si el calpulli se puede considerar como un verdadero municipio.

Considero en ese sentido, que el Calpulli se componía de rasgos que se le atribuye al municipio, como la vecindad (a pesar de que la organización era entre parentescos); sin embargo, estas tribus eran independientes unas de otras, sin existir subordinación de otra institución, además no existió una división territorial de administración de sus recursos.

En ese orden de ideas, podemos concluir que el municipio como institución jurídica, a pesar de concebir a la ciudad como centro de vida ceremonial y política, su organización tenía el carácter imperial centralista; no se logra concebir la idea de Municipio; sin embargo, contribuyó a la creación de diversas instituciones mexicanas, como el ejido y en buena medida al Municipio.

¹⁴ MUÑOZ, Virgilio y RUÍZ MASSIEU, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, UNAM, México, 1979, pp. 25 y 26.

¹⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F, Derecho municipal, op. cit. p.47.

1.4 EL ANTIGUO DERECHO ESPAÑOL.

En el apartado que precede analizamos la figura del Calpulli que surgió en el México Precortesiano, sin lograr identificar elementos de la institución Municipal, debido a que era una institución social y económica de sobrevivencia únicamente, sin la existencia de subordinación alguna de otra institución; ahora analizaremos el antiguo Derecho Español, en el que encontraremos estatuido el sistema Municipal, sin embargo, la influencia de pueblos germánicos, visigodos, árabes y musulmanes provocaron cambios de retroceso en la organización de la vida política en España.

Hablar del antiguo Derecho Español, es hablar del periodo comprendido desde las épocas de la dominación romana, hasta el inicio del virreinato de la Nueva España.

Al principio tenía similares sistemas municipales que Roma, debido a que la Península Ibérica quedó en manos de los romanos; sin embargo, al sufrir embates de frecuentes invasiones de pueblos germanos, provenientes del norte de Europa, las municipalidades españolas fueron perdiendo su estabilidad, mezclándose con nuevas costumbres de carácter casi primitivo.

Al ser destruido el Imperio Romano y aún con la invasión que sufrió España por parte de los bárbaros, logro subsistir el Municipio hasta la Edad Media.

Con respecto a la influencia visigoda, se destacan dos instituciones: *El Conventus publicus vicinorum* y *el Placitum*.

Al respecto, OCHOA CAMPOS¹⁷, refiere:

¹⁷ Cfrs, Moisés, El Municipio. Su evolución institucional, p.78, cit. por QUINTANA ROLDAN, Carlos F, Derecho Municipal, op. cit. pp. 37 y 38.

La primera de ellas corresponde a la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas, seguramente antecedente de los cabildos abiertos de España Medieval. El Placitum, igualmente reunía a los hombres del Municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares.

En opinión del Doctor ROBLES MARTÍNEZ, subsiste el Municipio en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos respetan en algún grado, la religión, la costumbre y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de los dominadores y al decir de Otto, ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como éste las leyes romanas¹⁸.

En el siglo VIII, España es invadida por los árabes, quienes a través de la guerra santa conquistan grandes territorios de la península.

El precitado autor relata que ya para el siglo X se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado de Califa denominado Caide, palabra que devino posteriormente en alcalde.

Por lo que respecta a los Reyes de España, en un principio cedieron grandes franquicias a quienes llegaron a fundar centros poblacionales a través de documentos en los que otorgaban permisos y derechos de población, luego cedieron ciertos derechos a poblaciones ya establecidas, cada ciudad se le entregó sus potestades correspondientes, por ello dichas potestades, se consideraron como verdaderas leyes.

Durante la dominación musulmana en la península ibérica los municipios o comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas

¹⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Derecho Municipal, op. cit. pp. 50 y 51.

cristianos, quienes "establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes", dice Ochoa Campos.¹⁹

A pesar de la influencia árabe, la estructuración del municipio en España estructuralmente no sufrió cambios; sin embargo, los reyes procedieron a otorgar privilegios y franquicias a las localidades, conocidos en esa época como fueros municipales, que eran las leyes que regulaban a cada localidad.

En el año 1020, Alfonso V, aprobó una ley que fue formulada por los representantes de los municipios de León y se conoció con el nombre de Fuero de León. En éste se garantizó la existencia de las administraciones municipales dentro del reino²⁰.

Los fueros se hicieron costumbre en el reino español, constituyendo reglas que protegían a las municipalidades de los señores feudales, hasta que el Emperador Carlos I de España y V de Alemania restringieron los fueros; como consecuencia, diversas ciudades españolas se levantan en armas para poner un límite a Carlos V; sin embargo, éste vence y termina con la autonomía que gozaban los municipios, estableciéndose el absolutismo, generando un retroceso en la vida democrática de España.

Como podemos observar al sufrir España varias invasiones, le impidió un desarrollo, y si un retroceso, sin embargo, la institución Municipal permaneció establecida.

¹⁹ ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op.cit., p. 965.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 16ª ed, México, Porrúa, 2002, p. 774.

1.5 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

En el apartado que antecede se observó que España adaptó la institución Municipal que Roma había establecido, aunque con el transcurso del tiempo, debido a las múltiples invasiones, y a que Carlos V al vencer el pueblo español, impone el absolutismo, decrece la vida democrática del Municipio. En el presente apartado examinaremos la conquista que sufre México por los españoles, hecho con el cual se funda el Municipio en nuestro país.

Estudiar la época de la colonia, es remontarse al inicio del municipio en México, de allí la importancia de analizar la conquista del territorio mexicano por los españoles.

La conquista del territorio mexicano por los españoles comenzó en 1517, cuando arribaron los primeros exploradores a la costa península de Yucatán.²¹

La segunda expedición en 1518 desembarcó en San Lázaro y recorrió los territorios de Tabasco y Veracruz, así como la cuenca del actual Río Grijalva.²²

La tercera expedición salió de Cuba el 18 de Febrero de 1519, comando por Hernán Cortés, un grupo de poco más de 500 hombres, con artillería y caballos, desembarcó en el actual puerto de Veracruz de donde se trasladó a la Ciudad de México, antes Tenochtitlan. Al llegar con ayuda de la Malinche —una doncella que había sido regalada a Cortés por un cacique de Veracruz— Cortés se entrevistó con el tlatoani azteca, Moctezuma.

Los españoles utilizaron la institución municipal para organizar los pueblos y villas del nuevo mundo descubierto.

²¹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Historia del Derecho Mexicano, México, IURE EDITORES, 2004, p. 37.

²² Idem.

El Doctor QUINTANA ROLDAN, expresa:

"Efectivamente, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo descubierto. Se habla al respecto de dos grandes etapas iniciales: la de los municipios insulares, que corre de 1492 a 1519; y, la etapa de los Municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519".²³

Se destaca Santo Domingo y Cuba, como los principales territorios insulares, en los que se proliferaron múltiples villas y ciudades principales, como resultado de las hazañas de aventura y de conquista.

Diego Velázquez, quien ocupaba la gubernatura de Cuba desde 1519, organizaba exploraciones a las tierras de occidente. Después de diversas incursiones realizadas por Hernández de Córdova y la de Grijalva, vino a estas tierras Hernán Cortés, quien se encontraba en rebeldía y en contra del gobernador, debido a que Diego Velásquez, pretendió relevarlo del mando de expedición.

Señala ESQUIVEL Y OBREGÓN²⁴ que Cortés iba en pro de la disciplina para los españoles y de la justicia y benevolencia para los indios, pues quería fundar su gobierno, sobre esas bases y dar a los nativos, la idea de que una nueva era se abría para ellos; comprendía su responsabilidad como fundador de una nueva nación.

Al pisar tierras mexicanas, Cortés decidió desembarcar en el área de San Juan de Úlva y Veracruz. A pesar de la conducta de desobediencia ante el gobernador Velásquez y aprovechándose del Derecho Castellano,

²³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F, Derecho municipal, op. cit. p.46.

²⁴ Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Polis, México, 1938, Tomo II, "Nueva España", cit. por RENDON HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, pp. 97 y 98.

especialmente del texto de las 7 partidas, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del Rey Carlos V, el primer municipio de América continental, denominándole la Villa Rica de la Veracruz. Al respecto de esta fundación, no existe uniformidad entre los historiadores de los pormenores de esta fundación.

Al respecto, DÍAZ DEL CASTILLO, expresa:

"[...] Y luego ordenamos de hacer y poblar y (sic) poblar una villa que se nombro la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y rica, por aquel caballero que dije en el capitulo (XXVI) que se llegó a Cortes y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puerto-carrero".²⁵

Acto trascendentalismo en la historia del Derecho en México, no solo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación nueva, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra.²⁶

Al fundar el primer municipio, observamos la existencia de una organización y la estructura de funcionarios.

Al respecto, el historiador BERNAL DÍAZ DEL CASTILLO, comenta:

"[...] Fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; y éste Montejo porque estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros

²⁵ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista de Nueva España*, México, Nuevo Mundo, 14ª edición, México, Porrúa, p. 72.

²⁶ Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, op. cit., p.98.

*y principal le mando nombrar alcalde y los regidores dejallo he de escribir porque no hace el caso que nombre algunos y diré como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestre de campo a Cristóbal de Olí, alguacil mayor a Juan Escalante y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alfonso de Ávila y Alfelez a Hulano Corral [...]*²⁷

La estrategia de Cortés funcionó al mantener en dominación el municipio creado y aprovecho la caída de Tenochtitlán para fundar el segundo ayuntamiento el 13 de Agosto de 1521 en Coyoacán y el primero metropolitano. En esta época se observa la división de reinos y gobernantes, dividiéndose cada uno de ellos en providencias; las provincias a su vez contaban con diversidad de pueblos que tenían una cabecera, consideradas como las capitales que sostenían una suma determinada de localidades. Las cabeceras contaban con un Cabildo. La implementación del Cabildo en el proceso de conquista se efectuó rápidamente debido a que éste era garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas.

Existen diferencias en los cabildos de la sociedad novohispana, al contar con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, teniendo la misma organización, sin embargo, los funcionarios en los cabildos indígenas tenía únicamente funcionarios indígenas, ya que las comunidades no aceptaron como autoridad a los españoles.

Las obligaciones de los funcionarios de estos cabildos, según HERNÁNDEZ GAONA²⁸; eran:

- 1.- De recaudar y entregar los tributos a los españoles;

²⁷ Bernal, Historia verdadera de la Conquista de Nueva España, México, Nuevo Mundo, 14ª ed., México, Porrúa, p. 72.

²⁸ Pedro Emiliano, Derecho Municipal, op. cit., p. 15.

- 2.-Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, y
- 3.-Cooperar en el proceso de evangelización.

En la Nueva España se celebran de forma cerrada, es decir sin que concurren los integrantes del pueblo, con excepción de la Villa Rica de la Veracruz y de León. En los cabildos se trataban los asuntos de la administración municipal, y desempeñaban la función de ejecutores de justicia.

En la forma de la elección de estos cabildos, tenemos que al principio los jefes de las expediciones fueron designados como representantes del ayuntamiento o bien se autonobraban. Con posterioridad y a disposición de España los cargos municipales se vendían, convirtiéndose en un medio de enriquecimiento para los españoles; es decir, el encargo que se ostentaba era vendible y renunciable a otra persona.

En el siglo XXIII, Carlos III estableció un sistema de intendencias. Las intendencias estaban a cargo de funcionarios denominados intendentes, quienes eran representantes directos de la Corona Española, limitando a los ayuntamientos en los que concernía a sus finanzas.

Observamos en el periodo colonial que el Municipio se encontraba subordinado a los españoles, sin que gozara de cierta independencia. Los funcionarios públicos, por tanto, no se encontraban protegidos por figura alguna para mantenerse en el cargo que desempeñaban.

1.6 ETAPA DE LA INDEPENDENCIA.

En el apartado que antecede logramos analizar la forma en que surge el Municipio en México, por lo que ahora analizaremos los sucesos que permitieron darle independencia al Estado Mexicano, así como la importancia del Municipio para lograrlo.

Al finalizar el periodo colonial, los criollos lograron comprar diversos puestos municipales y, bajo esto, lograron conspirar en contra del Estado Español, ya que diversos sucesos, entre los que se destacan la oscura legitimación del reinado de José Bonaparte, quien fuera impuesto por el emperador Napoleón en lugar de Fernando VII, originó el movimiento de independencia en 1810, con la proclamación del sacerdote Miguel Hidalgo.

Anterior al acontecimiento mencionado, se presentó un movimiento de cabildo, conocido como el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico en su llamado a la revolución, al manifestar:

*“Compatriotas: Hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía”.*²⁹

²⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. XI, México, PORRUA-UNAM, 2009, p. 121.

La tolerancia que había tenido el pueblo mexicano había llegado a su límite, la imposibilidad que tenían en ese momento para cambiar las cosas, los orlillo a conspirar en contra de los españoles a través de un movimiento armado.

Las causas detonantes de la guerra de independencia giran, sobre todo, en torno enfadado del partido criollo, que buscaba la autonomía y el dominio sobre el poder político que monopolizaban los peninsulares. En el aspecto interno, el criollo, los mestizos y demás castas eran víctimas de la administración manejada enteramente por peninsulares, quienes imponían fuertes impuestos a los americanos.³⁰

Por tanto, la trascendencia de esta etapa radicó en la evangelización del marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

En este tenor, municipio y libertad política, son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo Ejecutivo surgido de la emancipación.³¹

Como se observa el municipio, retomo sin duda alguna un papel importante en la organización de conspiración en contra del poderío español, al lograr a través de éstos, realizar el movimiento revolucionario; a pesar de que los cabildos en primer término defendió al imperio español ante la invasión napoleónica, con posterioridad se convirtieron en los protagonistas de la independencia; por lo que paulatinamente la monarquía fue perdiendo fuerza.

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso declaró a México Republica independiente de España, con apoyo en la Declaración de Independencia

³⁰ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Historia del derecho Mexicano, op. cit. p.71.

³¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, p.119.

Absoluta de la Nueva España. Este Documento sentó las bases para que el 22 de octubre de 1814 se emitiera el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingan, el principal logro del errante Congreso de Chilpancingo.³²

Una vez obtenida su independencia, México atravesó como los demás países latinoamericanos un período crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una "sociedad fluctuante"; en juicio de Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes: el colonial y el emanado de la independencia.³³

La organización y conspiración permitieron terminar con la influencia española, estableciendo un sistema jurídico propio.

1.7 NORMATIVIDAD DEL MUNICIPIO ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En el anterior apartado se analizaron los sucesos que originaron un movimiento armado, así como los documentos que estatuyeron un México independiente. El propósito de enlistar las normas que se han establecido hasta antes de la actual constitución que nos rige, es con la finalidad de identificar el papel que ha jugado el municipio en nuestro régimen jurídico, estudiar las diferentes figuras municipales que se han creado, así como las facultades que se les ha otorgado. Lo anterior, con la finalidad de comprobar si efectivamente el Municipio ha logrado tener la representatividad eficaz de sus vecinos.

³² Ibidem p.74.

³³ Ibidem p. 122.

1.7.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Por primera vez se reconoce la figura municipal en México, al hablar de un gobierno local.

Esta Constitución fue promovida por el sector liberal español y promulgada en marzo de 1812, a pesar de su poca vigencia, es considerada como el antecedente de la estructura jurídica del Municipio en México. Con referencia a la Institución Municipal es regulado en su título sexto, capítulo primero, artículos 309 al 323.

La figura del Ayuntamiento juega un papel importante, al ser considerado como el órgano de gobierno local, al respecto tenemos:

Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuesto de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político en donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de verle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se le señalará término correspondiente.

Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombraran por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos en donde haya dos; si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiera ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de tener 25 años, con 5 a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener éstos empleados.

En lo que concierne al Jefe Político, era la autoridad que centralizaba la autoridad municipal al grado de perder su autonomía, al no poder tomar sus propias decisiones ya que tenía que ser avalado por esta autoridad, el actuar de los ayuntamientos.

Al respecto el Doctor ROBLES MARTÍNEZ nos explica en que consistieron los jefes políticos, al precisar:

Los jefes Políticos presidían el Gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo, calificaban las elecciones de los ayuntamientos.³⁴

En ese tenor, el sometimiento de los ayuntamientos ante esta autoridad, no permitió un desarrollo en la vida municipal.

En cuanto al tiempo que perduraron los jefes Políticos, HERNÁNDEZ GAONA, afirma:

³⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit. pp. 85 y 86.

"La institución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Éstos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados".³⁵

En cuanto a su vigencia fue precaria, sin embargo la importancia sería que la figura de los Jefes Políticos se mantuvo en las posteriores Constituciones.

1.7.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

En la Constitución de Cádiz se dio el primer antecedente jurídico de la regulación del municipio, en cuanto a la Constitución de Apatzingan tenemos que no considera esa figura, razón por la cual en este apartado no profundizaré en el tema.

Aunque la constitución de 1814 nunca tuvo aplicación real, es importante su estudio, por ser considerada la primera que "no muestra la tendencia a continuar con la monarquía, con Fernando VII como soberano de México".³⁶

De forma directa en esta Constitución, no se retoma la institución Municipal; como tampoco lo hacen los Sentimientos de la Nación, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Son diez años en los que desaparece la institución Municipal, por tanto, en este documento no se da la representatividad del pueblo en los Ayuntamientos.

³⁵ Pedro Emiliano, Derecho Municipal, op. cit., 19.

³⁶ MARGADANT, Guillermo F, Introducción a la historia del derecho mexicano, 18ª ed., México, Esfige, 2002, p.142.

1.7.3 CONSTITUCIÓN DE 1824.

Como se observó en la Constitución de Apatzingán, al no contemplar la Institución Municipal, es de notarse el desinterés por la vida vecinal de los pueblos; ahora bien, en cuanto a la Constitución que nos ocupa, se hará notar también que la prioridad es para las Entidades Federativas, al responsabilizarlos de organizar su gobierno y administración interna.

Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.³⁷

Esta Constitución deja en libertad a cada una de las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, como lo establece el artículo 161, fracción I.

Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

I.- De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva.

En la Constitución de 1824 no hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal: Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios.³⁸

Por tanto, la Constitución de 1824, privilegió a las entidades federativas, más no así, los municipios.

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 152 y 153.

³⁸ *Historia del Municipio en México*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales núm. 1., 1985, p. 30.

1.7.4 CONSTITUCIÓN DE 1836.

Hasta la Constitución de 1824, observamos que el Municipio no estaba considerado en nuestro Sistema Jurídico, a pesar de las necesidades que se tenían; fue hasta la Ley Sexta de esta Constitución que se reconoce la figura del Ayuntamiento.

Por ser dividida en siete estatutos, esta ley fue conocida como la Constitución de las Siete Leyes. La primera ley promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes publicadas el 30 de diciembre de 1836.

Con referencia a la institución municipal, la Sexta Ley regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.

Fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.³⁹

La Republica Mexicana fue dividida en departamentos, éstos en Distritos, los cuales a su vez estaban divididos en partidos. A cargo del Departamento se encontraba el Gobernador, designado por el gobierno central a propuesta de la Junta departamental, perdurando 8 años en su encargo.

Entre las regulaciones más trascendentales del municipio encontramos:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a 4000 almas, y en los pueblos que tengan 8000, en los que no haya esa población, habrá Jueces de Paz encargados también de

³⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, op. cit., p.68.

la policía; en el número que designen las Juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Los ayuntamientos eran electos popularmente; para ser integrante del ayuntamiento se contemplo además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de edad, uno económico, debido a que se tenía que tener un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales.

Se destaca en esta Constitución la figura de los prefectos y sub-prefectos, que en jerarquía eran superiores a los ayuntamientos.

El artículo 14 disponía: Toca a las juntas departamentales, fracción VII, Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

Con referencia de la suspensión de los ayuntamientos, a decir de QUINTANA ROLDAN, es importante hacer notar que el artículo 7, fracción VIII, de esta Sexta Ley, tenemos un antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad que se atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

Fue la primera que regula directamente al ayuntamiento, aunque preponderó la figura de de los Departamentos, Prefectos y Sub-prefectos, debido a la centralización del poder que vivió México hasta antes de la Revolución Mexicana.

En 1839 se declararon desaparecidos los poderes y se autorizó la reforma de la Constitución, por lo que se realizó el proyecto de reforma, en el que se contempló al Ayuntamiento integrado por los Corregidores y Síndicos que se renovarían por tercios cada dos años, suprimiendo la figura de alcalde.

Para la presente investigación es de importancia el análisis de esta Constitución, debido a que directamente fue legislado el municipio; el ayuntamiento fue electo por elección popular, es decir el pueblo elegía a los integrantes del ayuntamiento, se reconoce la figura de la suspensión del ayuntamiento, misma que dejó en manos de los gobernadores departamentales.

Por lo anterior, esta Constitución privilegió al gobierno centralista, y a pesar de que era el pueblo quien elegía a los integrantes del Ayuntamiento (Corregidores y Síndicos), finalmente dejaba en manos del Gobernador Departamental a los funcionarios citados, al ser el facultado para suspenderlos. De ahí que no se da una representatividad efectiva en dicho órgano.

1.7.5 CONSTITUCIÓN DE 1857.

En la anterior Constitución observamos que directamente el Municipio fue regulado, contemplando un ayuntamiento electo por elección popular; sin embargo, suspendido por el Gobernador Departamental; ahora bien, en esta Constitución se denota un atraso en el desarrollo de la vida municipal, al no contemplar en sus preceptos esta Institución.

La Constitución reformista (refiriéndose a la Constitución de 1857), no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.⁴⁰

El artículo 117, establece la regla de competencia entre la Federación y los estados, mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no

⁴⁰ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro, Derecho Municipal, op. cit. p.21.

señaladas para la Federación, regulando únicamente el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales.

La fracción IV, del artículo 72, señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernarán por Ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.

En esa tesitura de ideas, se apreciaba un retroceso en la Institución municipal, ya que solamente contemplaba los Ayuntamientos para el Distrito Federal y dejaba en manos de las Entidades Federativas, su forma de gobierno; por tanto, la representatividad del pueblo no se hace efectiva en los representantes municipales.

1.7.6 EL PERIODO PORFIRISTA

Al asumir la presidencia Porfirio Díaz, la nación mexicana logró obtener paz, con lo cual se logró cierto desarrollo económico y político.

En cuanto a la figura del Municipio, no se dio ningún tipo de desarrollo, como lo afirma HERNANDEZ GAONA:

Sin embargo, durante el Porfirismo el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo esas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían.⁴¹

⁴¹ Ibidem p.22.

En 1903 Porfirio Díaz promulga una ley; con respecto al Municipio, establece:

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

Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado.

Las principales funciones que desempeñaban los agentes administrativos (Jefes Políticos), el Doctor ROBLES MARTÍNEZ⁴², considera las siguientes:

- 1.- Ser autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.*
- 2.- Sujetar y Centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.*
- 3.- Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.*
- 4.- Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.*

Por lo anterior, es de notarse claramente que los Jefes Políticos actuaban conforme a la voluntad del gobernador, debido que eran una autoridad intermedia, aunado que debían controlar la estabilidad política de su distrito, evitando todo acto que lo perturbara; existiendo únicamente de nombre el Ayuntamiento a través de los Jefes Políticos.

Con lo anterior, existe únicamente de nombre el Ayuntamiento; como consecuencia, no se hacían patentes los principales principios políticos del municipio, debido a la notoria centralización que vivió el país y la intromisión del gobierno estatal.

Por tanto, la centralización no permitió el desarrollo del municipio, cada vez eran más las inconformidades, al grado de conspirar un movimiento revolucionario, en contra del porfiriato.

⁴² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit. pp. 98 y 99.

1.7.7 EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE

En la época del Porfiriato analizamos el panorama político en que vivió México, notando que la Institución Municipal no se le dio importancia y que los Jefes Políticos estaban facultados únicamente para administrar las municipalidades, no así para hacer cumplir la voluntad del pueblo, lo que originó un descontento nacional. En este apartado se hará notar que en la Constitución Política que nos rige, desaparece la autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, reconociendo a la Institución municipal.

Venustiano Carranza, en su mensaje del proyecto a la Constitución mexicana expresó⁴³:

"El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo..."

Don Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución y Presidente de la República Mexicana, fue sin duda el principal promotor del reconocimiento constitucional de la libertad municipal.

Lo anterior fue manifiesto, inicialmente, en su carácter de Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, con la expedición del Decreto de "Adiciones al Plan de Guadalupe" en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, que en su artículo segundo contemplaba el establecimiento de la libertad municipal

⁴³ Sexagésimo segundo párrafo del Mensaje del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones", Tomo XI, 4ª ed., LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1994, págs., 221 y 222.

como principio constitucional, encaminado a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país⁴⁴.

Cabe destacar también, la expedición por el mismo Carranza del Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857⁴⁵, en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914, y que a la postre constituiría el antecedente inmediato del proyecto del artículo 115 constitucional que el ejecutivo enviará al Congreso Constituyente de 1917, a saber;

"Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

Así, el Constituyente de Querétaro, alentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza y, sabedor de la creciente impopularidad del Ayuntamiento propiciada por Porfirio Díaz hasta antes de la Revolución mexicana, no dudó en consagrar en la Constitución el principio de la *autonomía municipal*.

El Municipio fue una de las más grandes conquistas de la Revolución Mexicana, ideales que se plasman en la Constitución Mexicana, con la intención de que se hiciera efectiva la libertad municipal.

⁴⁴ "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones", Tomo XI, 4ª ed., LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Porrúa, p. 215.

⁴⁵ Dicho precepto constitucional estaba redactado textualmente de la siguiente forma:

"Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular".

1.8 EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

En el anterior apartado notamos el interés para reconocer la libertad del Municipio en México en la Constitución; ahora bien, ese reconocimiento fue plasmado en el artículo 115, análisis de este apartado.

La Ley Fundamental mexicana, publicada en el año de 1917⁴⁶, estableció textualmente en su artículo 115 lo siguiente:

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

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

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

III- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En lo que atañe a la Institución municipal, tanto el primer párrafo del artículo 115, como su fracción I, fueron sin duda fruto de las aspiraciones revolucionarias de Venustiano Carranza, ya que prácticamente conservaron el mismo texto del Decreto expedido por el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo que reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. El establecimiento de la elección popular directa y de la prohibición de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, fueron principios constitucionales de

⁴⁶ Edición oficial publicada por la Secretaría de Gobernación, que reforma la de 5 de febrero de 1857.

democracia y de libertad que iban dirigidos "a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los municipios"⁴⁷.

Las fracciones II y III, por su parte, fueron fruto de la idea unánime del Congreso Constituyente de llenar los vacíos del Proyecto enviado por el primer Jefe y fortalecer así, la autonomía municipal. Tanto la autonomía financiera como la personalidad jurídica propia del municipio, constituían elementos indispensables para consolidar el Proyecto carrancista de la libertad municipal.

La importancia del artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, para nuestro estudio es el reconocimiento del Municipio libre, al considerarlo, base de la división territorial y de su organización política y administrativa.

En el apartado que precede nos dimos cuenta que el artículo 115 de la Constitución, reconoció al Municipio, al decir que la base de su división territorial, y de su organización política y administrativa de los Estados será el Municipio libre, en el apartado que nos ocupa, se analizará de manera general las reformas que ha tenido este artículo.

El artículo 115 constitucional ha experimentado, a la fecha, once adiciones o reformas publicadas en el *Diario Oficial*, de las cuales nueve conciernen al municipio.

1.- La primera adición y reforma concernientes al municipio fueron publicadas en el *Diario Oficial* de fecha 29 de abril de 1933; la primera adición fue hecha en el primer párrafo de la fracción I y tuvo como objetivo, en primer lugar, establecer de manera constitucional a los integrantes de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos) y, en segundo lugar, establecer el principio de no reelección inmediata de dichos integrantes y; la primera reforma fue hecha en la fracción segunda, la cual modificó el texto de "... serán las suficientes para atender a sus necesidades" por "...serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p., 154.

2.- La segunda adición fue publicada en el *Diario Oficial* de fecha 12 de febrero de 1947, y fue de trascendental importancia para la equidad de género en el país, ya que a la fracción I se le incorporó un párrafo que contempló el derecho de las mujeres a participar de manera activa y pasiva en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones. De esta forma, por primera vez en la Carta Magna se reconocían derechos electorales a la mujer mexicana.

3.- La segunda reforma publicada en el *Diario Oficial* de fecha 17 de octubre de 1953, suprimió el párrafo a que hace mención el punto anterior, siendo de esta manera congruente con las reformas hechas al artículo 34 constitucional, en donde se reconoció plena ciudadanía a las mujeres de 18 años siendo casadas y de 21 años a las que no lo eran, y lo que implicaba su derecho a participar en todos los procesos electorales del país.

4.- La tercera adición fue publicada en el *Diario Oficial* de fecha 6 de febrero de 1976, la cual, en congruencia también con las reformas hechas al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, incorporó las fracciones IV y V del artículo 115, en donde, la primera, facultaba al municipio a expedir reglamentos y disposiciones administrativas para regular los asentamientos humanos y, la segunda, facultaba a las mismas instituciones a planear y regular el desarrollo urbano de poblaciones situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas, de manera coordinada con éstas últimas y la Federación y con apego a la Ley Federal de la materia.

5.- La cuarta adición se publicó en el *Diario Oficial* de fecha 6 de diciembre de 1977, en donde se reconoció en un último párrafo de la fracción III el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil habitantes o más.

6- Por su parte, la quinta adición y tercera reforma del artículo 115 constitucional concerniente al municipio, publicada en el *Diario Oficial* de fecha 3 de febrero de 1983, constituyen sin duda las más importantes de todas

por su trascendencia en materia política, financiera y administrativa. En estas adiciones y reformas, prácticamente todo el texto fue modificado "recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares"⁴⁸. A continuación describiremos cada una de ellas:

Los párrafos tercero y cuarto, de la fracción I, fueron adiciones constitucionales que facultaron a las legislaturas locales a suspender o declarar la desaparición de los ayuntamientos, o a suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, no sin antes rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convinieran y, a designar a los Concejos Municipales para concluir los periodos respectivos. El párrafo quinto de la fracción I, por su parte, estableció la causal por la que un miembro suplente del ayuntamiento desempeñaría su cargo.

Esta reforma, cabe hacer mención es la base de la presente investigación, ya que se analizará si efectivamente el estado de Chiapas dio cabal cumplimiento con el mandato constitucional del previo juicio en caso de suspender o declarar la desaparición de los ayuntamientos o en caso de suspender o revocar el mandato de algún integrante; así como si observa dentro de su ordenamiento jurídico incluye la aportación de pruebas y los respectivos alegatos.

7.- La cuarta reforma fue publicada en el *Diario Oficial* de fecha 17 de marzo de 1987, y tuvo como objetivo principal cambiar al artículo 116, todas las cuestiones que regulaban asuntos propios de los Estados, dándole así la importancia que merecía la institución municipal. Asimismo, el contenido del párrafo noveno de la fracción VIII y la fracción IX vistas en el punto precedente, pasaron a formar parte de la fracción VIII y párrafo segundo de la fracción VIII, respectivamente, quedando de esta manera integrado el artículo 115 constitucional por ocho fracciones.

8.- La sexta adición y quinta reforma del multicitado artículo 115 constitucional fueron publicadas en el *Diario Oficial* de fecha 23 de diciembre de 1999, y tuvieron como objetivo delimitar aún más las atribuciones

⁴⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1999, pág., 97.

políticas, financieras y administrativas del municipio mexicano. Las fracciones y párrafos adicionados y reformados en el año 1999 son los que a continuación se describen: El párrafo primero de la fracción I fue reformado para establecer de manera más clara, y redundante por cierto⁴⁹, la integración de los gobiernos de los ayuntamientos, además de cambiar el término "administrado" por "gobernado". Por otro lado, el párrafo cuarto de la fracción I únicamente se antepuso al párrafo que lo precedía antes de la reforma, además de cambiar la palabra "substituido" por "sustituido" y, por consiguiente, el que anteriormente era el párrafo cuarto de la fracción I, pasó a ser el párrafo quinto, el cual además estableció como requisito de elegibilidad de los miembros de los Concejos Municipales los establecidos para los regidores.

La fracción II, del artículo 115, tuvo como novedad, en primer lugar; la reforma de su párrafo segundo, la cual incorporó la facultad de los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expidieren las legislaturas de los Estados, bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que organizaran la administración pública municipal, que regularan las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguraran la participación ciudadana y vecinal y, en segundo lugar; se adicionaron un primer párrafo (con cinco incisos) con la finalidad de establecer de manera clara el objeto de las leyes a que hemos hecho referencia⁵⁰, de un lado, y un segundo párrafo con el objetivo de que las

⁴⁹ Ya anteriormente vimos que en las primeras adiciones y reformas hechas al artículo 115 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial* de fecha 29 de abril de 1933, se estableció por primera vez de manera constitucional a los integrantes de los ayuntamientos.

⁵⁰ El objeto de la ley sería el de establecer:

- a)- Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares.
- b)- Los casos en que se requiriera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afectaren el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometieren al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.
- c)- Las normas de aplicación general para celebrar convenios.
- d)- El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asumiere una función o servicio municipal cuando la legislatura estatal considerase que el municipio estuviere imposibilitado para ejercerlos o prestarlos y;

legislaturas de los Estados emitieren las normas que establecieren los procedimientos mediante los cuales se resolverían los conflictos que se presentaren entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, quedando así pendiente desde el Congreso Constituyente de 1917 el establecimiento de un órgano encargado de resolver los problemas entre los poderes del Estado y los municipios, o entre éstos últimos.

9.- La séptima y última adición al artículo 115 constitucional fue publicada en el *Diario Oficial* de fecha 14 de agosto de 2001, la cual, en congruencia con la reforma integral (especie de mutación constitucional desde nuestro punto de vista) del artículo 2º constitucional, incorporó en la fracción III de aquél artículo un párrafo que faculta a las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, coordinarse y asociarse para los efectos que prevenga la ley.

Para finalizar el presente punto, es necesario decir que las actividades municipales no sólo son normadas por el artículo 115 constitucional. El párrafo primero y la fracción VIII del artículo 3º, el párrafo cuarto del artículo 5º, los párrafos quinto y sexto del artículo 21, el artículo 27 *passim*, las fracciones II y IV del artículo 31, las fracciones I y V del artículo 36, la fracción I del artículo 41, el artículo 73 *passim*, los incisos b), f), g), i), j) y el párrafo segundo del artículo 105, el párrafo cuarto del artículo 108, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116, el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117, el inciso G. del artículo 122, la fracción XXVI del apartado A.- y el tercer párrafo de la fracción XIII del apartado B.- del artículo 123 y el último párrafo del artículo 130, también regulan la vida municipal.

e)- Las disposiciones necesarias en aquellos municipios que no contaren con los bandos o reglamentos correspondientes.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL GOBIERNO MUNICIPAL

En el primer capítulo abordamos los antecedentes del Municipio, observando que paulatinamente el marco normativo le va concediendo mayores atribuciones al Municipio, vigorizando un verdadero municipio libre. Ahora bien, en este capítulo trataremos al gobierno que rige el Municipio, como se encuentra conformado y cuáles son sus atribuciones de manera generalizada.

Lo anterior, con la finalidad de comprender la forma en que se encuentra organizado.

2.1 DIVERSAS FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

En primer término considero importante referirme al vocablo gobierno, con la finalidad de comprender ampliamente el gobierno municipal y con ello, estar en condiciones de diferenciar las diversas formas de gobierno municipal.

La palabra gobierno, se concibe desde Aristóteles, quien políticamente lo definió como: "Cierta organización impuesta a todos los miembros de la sociedad".⁵¹

Así Rousseau, entendió al Gobierno como: "Cuerpo intermediario entre los súbditos y el soberano encargado del ejercicio de las leyes y del mandamiento de la libertad, tanto civil como política".⁵²

De las anteriores acepciones, rescatamos que el gobierno es la forma de organización de la sociedad, ubicándolo en el punto intermedio entre los súbditos y el soberano. Acepción que ha sufrido modificaciones conforme el desarrollo de la sociedad.

⁵¹ ARISTOTELES, La Política, cap. I, Libro III.

⁵² ROUSSEAU, "Contrato Social", Libro III, No. 2.

En sentido amplio, el gobierno es la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad. También se le puede definir como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. A medida que evolucionan las colectividades, este agrupamiento se especializa a través de instituciones permanentes de modo que "el gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado".⁵³

El Doctor Jorge Fernández Ruíz, explica:

*"Se habla de gobierno para hacer referencia a la acción y efecto de gobernar o gobernarse, más el contexto político, en una primera aproximación, y en sentido orgánico, diré que se interpreta como la estructura depositaria de las funciones del poder público, y agregare, con un sentido funcional, que es el ejercicio de las funciones del poder del Estado, o sea, del poder público, al que también se le identifica como poder político".*⁵⁴

De esta definición, rescatamos que es un concepto eminentemente político, en el cual los tratadistas en cita, se han referido de poder público, estado y poder político, como sinónimos.

El Gobierno históricamente se ha fundamentado en la Democracia, desde su nacimiento en las ciudades-estado de la Grecia clásica. En este tenor, nuestro sistema jurídico contempla como forma de gobierno a la Democracia, por ello, retomare a Roberto Bobbio, quien ha puntualizado que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar decisiones, bajo que procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple con lo siguiente:

⁵³ LOMBARDO ABURTO, Horacio, Diccionario jurídico mexicano, tomo D-H, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

⁵⁴ Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Electoral, México, Porrúa-UNAM, 2010, p. 83.

- *Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta.*
- *El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría*
- *Y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.*⁵⁵

En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental; es decir, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y la actuación de todos ellos. Más en sentido restringido se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo.⁵⁶

Ahora bien, retomando el gobierno en el ámbito municipal, apreciamos que para el Doctor Carlos Quinta Roldan, el gobierno es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente, designados según lo marca la ley, que tienen como misión conducir y dirigir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.⁵⁷

La anterior definición es de carácter formalista, al considerar que las atribuciones del Ayuntamiento lo establece la propia ley, tomando en cuenta el cabildo, como un cuerpo de servidores públicos que fueron elegidos por el pueblo, con la finalidad de dirigir actividades propias del Municipio, a través de la ley.

Con respecto al gobierno municipal, el maestro Adriano Carmona Romay, lo define de la siguiente manera:

⁵⁵ BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia* (1984), FCE, México, 1986, pp. 14 y 15, op. cit. por CAMOU, Antonio, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, "Gobernabilidad y Democracia", Instituto Federal Electoral, México D.F., 2007, p. 37.

⁵⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Electoral*, op. cit., p. 84.

⁵⁷ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, "El Derecho Municipal en México", México, Porrúa, 2009, p. 55.

"El Gobierno Municipal es el conjunto de órganos o poderes de la sociedad local infrainsular, políticamente organizada, para promover los fines de la misma, conforme a la Constitución y a las leyes (concepto político-jurídico)".⁵⁸

Esta concepción va más allá del concepto formalista, al considerar que es un conjunto de poderes y no de servidores públicos, que se encuentran organizados políticamente para satisfacer sus propios fines.

Las tradicionales formas de gobierno municipal en el mundo, son las siguientes:

a) Sistema de comisión

En este sistema se deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas.⁵⁹

Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo estatus, y con frecuencia presiden la comisión en forma rotativa. El principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirán en falta de eficacia.⁶⁰

Como se observa, en este sistema no existe la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Actualmente prácticamente esta en desuso.

⁵⁸ CARMONA ROMAY, Adriano, Programa de Gobierno Municipal, La Habana, Cuba, Editorial Martín, 1950, p. 19, cit. por DE OLIVEIRA, Ives, Curso del Derecho Municipal, versión castellana trad. Por DALURZO, Beatriz F., ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960, p. 73.

⁵⁹ *Ibidem* p 55

⁶⁰ *Idem*

b) Sistema de Órganos Duales (Alcalde-Regidores)

Se deposita el poder municipal en dos órganos totalmente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, llámese Alcalde, Mayor o Prefecto; y otro deliberante o legislativo denominado Consejo, junta o cámara municipal.⁶¹

En este Gobierno el Presidente Municipal solo ejecuta las aprobaciones del Consejo, junta o cámara municipal, sin pertenecer a este órgano.

c) Sistema de Regente (City Manager)

En esencia este modelo típicamente de los Estados Unidos de América es de Comisión, pero con la particularidad de que esta delegada en un Gerente (Manager), que es un técnico experto de la administración ejecutiva de la municipalidad. Una vez nombrado el manager tiene completa autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo, aunque siempre reporta al Concejo los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el llamado City Manager Plan.

2.2 EL SISTEMA MEXICANO DE GOBIERNO MUNICIPAL

La doble competencia constitucional –la federal y estatal-, particulariza el rasgo fundamental del estado federal. El carácter anterior se complementa, en la generalidad de los países que comparten esta forma de organización estatal, con el reconocimiento, dentro del ámbito competencial local, de un tercer nivel de gobierno, constituido por el espacio autónómico otorgado a favor de los municipios. El municipio es una especie de circunscripción de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un estado... Sin el presupuesto a que nos referimos no puede hablarse de municipio, es decir que cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún

⁶¹ Ibidem p 56

Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquellas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal...⁶²

En México, el Municipio es un nivel de gobierno reconocido por nuestro sistema jurídico, que como Institución Jurídica, está regida por leyes que regulan su actuar, es decir, las atribuciones con las que cuenta, sus fines, los órganos que lo representan, los requisitos que deben cumplir quienes representen al pueblo, entre otros.

El artículo 115 Constitucional, estipula que los Estados "han adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre".

Lo anterior, según el dictamen del 15 de junio de 1999 que se presentó al pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, se dijo que era necesario reformar la fracción I, párrafo 1, "con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno".

2.3 PRINCIPIOS POLÍTICOS QUE RIGEN EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Una vez comparadas las formas de gobierno municipal, de manera general se retomarán los principios políticos que rigen al Municipio en México, con el propósito de obtener una noción clara de los fines que persigue.

Para el desarrollo de este tema, considero importante retomar al Doctor Reynaldo Robles Martínez, quien expresa que los principios políticos,⁶³ son aquellos que se refieren a la organización del Gobierno Municipal.

⁶² BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 870.

Analizando diversos tratadistas municipales, realizaré la calcificación de los principios políticos que organizan al Gobierno Municipal.

2.3.1 EL MUNICIPIO BASE DE DIVISIÓN TERRITORIAL Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Es una obligación constitucional para los estados tener como base de su división territorial y de organización política y administrativa, al Municipio, esto es, que no pueden dividir su territorio en delegaciones, partidos o cantones o en alguna otra alternativa, ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad; este principio fundamental contiene una declaración unilateral soberana plasmada en el documento básico, es el contenido de una aspiración popular que se enarboló como bandera ideológica durante la revolución mexicana, una de las necesidades más sentidas del pueblo y una de las respuestas más esperadas la del municipio libre, como célula de organización única y excluyente de cualquier otra.⁶⁴

Es decir, formalmente el Municipio es la única forma de organización del estado mexicano.

2.3.2 LA LIBERTAD MUNICIPAL

El Municipio es una persona colectiva de derecho público, que goza de libertad, porque puede señalarse sus propios objetivos y fines, respetando las leyes que lo regulan.

En este sentido, al pertenecer el Municipio a un orden normativo en el que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento de la nación y suprema de todo el ordenamiento, deberá respetar y estarse a lo señalado en dicho ordenamiento.

⁶³ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit. Pág. 22

⁶⁴ Ídem.

La Constitución implica dos connotaciones: supremacía y fundamento. Será así Constitución toda aquella norma que participe de las características señaladas.

La Constitución es suprema porque sobre ella no hay nada normativamente superior, y porque tiene jerarquía sobre cualquier norma existente.⁶⁵

Razón por la cual, el Municipio se le reconoce su libertad, pero también se limita a lo dispuesto en la Constitución Federal y Constitución de la Entidad Federativa que le corresponda.

2.3.3 EL GOBIERNO MUNICIPAL

Para realizar sus fines y objetivos, el municipio es gobernado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado que se rige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados. De acuerdo con la teoría de la representación política, las sociedades deben delegar en alguno de sus miembros la facultad de ejercer el poder, para realizar las tareas públicas.

El sistema de gobierno del Municipio Mexicano, se asimila según la doctrina, al sistema de comisión, aunque en nuestro sistema existe en el Ayuntamiento estatus diferenciados; caso contrario al sistema de Comisión Pura, que los integrantes del cuerpo colegiado tienen la misma jerarquía.

El Doctor Acosta Romero,⁶⁶ manifiesta que los Municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los Órganos del Gobierno Local, a través del ejercicio del voto popular.

⁶⁵ GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 103.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2002, p. 785.

También se le ha definido como la Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.⁶⁷

Por lo que se trata de un órgano descentralizado político-administrativo, en la cual la descentralización política recae en la forma de gobierno, y la administrativa exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, en cualquier de sus tres esferas, federal, estatal o municipal.

La intervención de los administrados, se refiere a la facultad que tienen los ciudadanos integrantes de esa determinada superficie territorial, para poder elegir a su ayuntamiento, a través de su voto, la cual será de forma libre, secreta y directa.

2.3.4 LA NO REELECCIÓN

La no reelección surge como una de las exigencias del movimiento en la Revolución, debido a que Porfirio Díaz ocupó el cargo de Presidente de la República en nueve ocasiones.

La reelección estriba, en el hecho de que pueda ser candidato a la Presidencia de la República la misma persona que ocupe al propio tiempo el alto encargo, y que por consiguiente, tenga bajo su disposición personal todo el poder del gobierno para imponerse como candidato: fondos públicos, autoridad administrativa, ejército, relaciones internacionales, etcétera.⁶⁸

En la historia de la reelección y su negación, se pueden distinguir cuatro etapas:

1.- REELECCION INTERMITENTE (1814-1842). Desde la Constitución de Apalzingán de 1814 se permitió la reelección del poder ejecutivo, que era colegiado, siempre que se hiciera una vez pasado un periodo igual a la duración del cargo. La Constitución de 1824 sigue esta condición en la reelección al

⁶⁷ Gran Enciclopedia del Mundo, Durban, Barcelona, 1967, Tomo 2. Pág. 1069.

⁶⁸ PATIÑO CAMERA, Javier, Derecho Electoral Mexicano, México, Constitucionalista, 1995, p. 111.

plasmar en su artículo 77 la prohibición del presidente para reelegirse, pero solo para el periodo inmediato, por lo que por exclusión, el titular del Ejecutivo podía reelegirse en los periodos mediatos.

2.- REELECCION LIBRE (1843-1876). La influencia de la Constitución de los Estados Unidos, liberó la posibilidad para un presidente de reelegirse. Durante este periodo se dan en México las grandes reelecciones de Antonio López de Santa Anna y Benito Juárez, hasta que sobreviene el Plan de Tuxtepec, donde Porfirio Díaz manipula el principio de no reelección contra Sebastián Lerdo de Tejada.

3.- REELECCION INMEDIATA (1878-1928). Es sin duda alguna Porfirio Díaz el más grande manipulador de la reelección presidencial de toda la historia mexicana, pues el promovió la reforma del precepto en 1878, 1887 y 1890 para liberalizar gradualmente la reelección presidencial. El 5 de mayo de 1878, se consagró por primera vez el principio de no reelección en la Constitución. La reforma del 21 de octubre de 1887 resulta un cambio de estrategia en la reelección, pues la cambia por inmediata, durante un periodo, lo cual implicaba un aumento del periodo de cuatro a ocho años.

La aprobación de la relación para periodo inmediato tuvo su origen en una propuesta de ampliación del periodo presidencial.

Al triunfo de nuestra Revolución, Francisco I. Madero promovió y publicó el 28 de noviembre de 1911 la reforma que consagraría, por segunda ocasión, el principio de no reelección que sobrevivió a la Constitución de 1917 y que ya había sido confirmado mediante un decreto de Carranza, promulgado en 1916.

Nuevamente con el fortalecimiento del presidencialismo que llevo a cabo Obregón, en una medida típicamente porfirica, en octubre de 1925 el Partido Agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección inmediata de Obregón, propuesta que se basó en la iniciativa del Senador por Jalisco, Francisco Labastida Izquierdo, presentada el 4 de noviembre de 1924, siendo desechada.

La Cámara de Diputados aprobó en enero de 1926 el proyecto del partido agrarista y, seguido el proceso de reforma constitucional, se publicó la reelección inmediata el 22 de enero de 1927, que permitió a Obregón lanzar su candidatura a la reelección en junio de 1927.

No satisfecho, Obregón promovió otra reforma constitucional inmediatamente, que fue publicada el 24 de enero de 1928, para ahora establecer la reelección intermitente; es decir para volver después de seis años, lo cual no sucedió por haber sido asesinado.

4.- NO REELECCION (1933) Con base en esta traumática experiencia, en la celebración del primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, convocando por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario en Aguascalientes, durante 1932, cambiaría la titubeante reelección presidencial de manera definitiva.

El presidente del Partido Nacional Revolucionario, Manuel Pérez Treviño, convencido de que la reelección era expresión de la democracia y, en consecuencia, un derecho, explicó que se sacrificaría ese derecho por el establecimiento de un principio: el de no reelección. Algunos delegados que asistieron al Congreso Nacional, como Calderón, consideraron que la no reelección era un mal necesario, por lo que en Aguascalientes se dieron más bien las exequias de una controvertida práctica constitucional que el nacimiento de un verdadero principio.

Pero la primera reforma, aparente iniciada por un partido político, como lo fue la no reelección, se aprobó por el poder constituyente permanente y se publicó el 29 de abril de 1933, para permanecer desde entonces tal como está redactado el artículo, a pesar de los combates que se dan periódicamente en su contra, tal como se dio en agosto de 1991.⁶⁹

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, tomo II, décimo cuarta edición, Porrúa y UNAM.

La *no reelección* es uno de los principios jurídico-políticos de mayor relieve en el sistema político mexicano. El principio constitucional de la *no reelección* ha sido uno de los pilares que ha sustentado nuestro actual sistema político y una de las causas más importantes para que nuestro país haya gozado, por lo menos políticamente, de estabilidad por más de cinco décadas. En principio la *no reelección* era absoluta, porque en el ámbito federal, por lo que respecta al Presidente de la República, esa prohibición es contundente, ello en razón de las amargas experiencias que ha tenido nuestro país por la tendencia de muchos caudillos de perpetuarse en el poder durante el convulsionado siglo XIX y principios del siglo XX, basado en el principio maderista "sufragio efectivo no reelección". Por su parte, los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección ordinaria o extraordinaria, también por ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En el ámbito Municipal este principio es conocido también como la *irregibilidad* relativa de los funcionarios municipales, en cuanto que no pueden nuevamente ser designados "para el periodo inmediato", determinando además que 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, (Presidente, Síndico y Regidores), no podrán ser electos para el periodo inmediato.⁷⁰

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.

Por consiguiente con la reforma del 29 de abril 1933, tratándose de Diputados y Senadores, así como de Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, si les está permitida la reelección mediata, lo que abre la posibilidad de hacer carrera

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2002., Pág. 921.

política y ser más eficientes en el desempeño de sus labores. Esta reforma tiene aplicación en lo que se refiere a dichos funcionarios; en lo técnico no puede hacerse extensiva su aplicación a otro tipo de servidores públicos de elección popular que pudiera crearse.

Este principio sigue en vigor; actualmente se consigna en el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución Federal. Su existencia tiene por objeto impedir la reelección de los funcionarios municipales citados.

2.3.5 SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

En lo que atañe a la institución municipal, el primer párrafo y la fracción I, del artículo 115 de la Constitución Federal, fueron sin duda fruto de las aspiraciones revolucionarias de Venustiano Carranza, ya que prácticamente conservaron el mismo texto del Decreto expedido por el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo que reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. El establecimiento de la elección popular directa y de la prohibición de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, fueron principios constitucionales de democracia y de libertad que iban dirigidos "a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los municipios"⁷¹.

Este principio es importante para el análisis de la presente investigación, debido a que el Ayuntamiento, como órgano de gobierno ha sufrido intromisiones por parte del Gobierno del Estado, originado inestabilidad en la durabilidad del cargo.

El artículo 115, fracción I, párrafo tercero, reformado en 1983, ha brindado seguridad política a los integrantes de los Ayuntamientos de México, al

⁷¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1995, p. 154.

establecer los requisitos que deben retomar las Entidades Federativas; sin embargo, al dejar a los Estados la atribución de establecer las causas graves, ha originado que no se de cumplimiento a cabalidad, por las razones expuestas en el capítulo consecutivo.

2.3.6 ELECCIÓN DIRECTA

Considero importante agregar dentro de los principios políticos, la forma en que se elige al ayuntamiento, debido a la importancia de reconocer que los vecinos del municipio son los que eligen a través del sufragio, a las personas que los van a representar en el Ayuntamiento.

En términos generales las elecciones representan un logro de las democracias liberales al sustituir a la herencia, colación o conquista como medio para la adquisición del poder político, es decir, es el mecanismo al que recurren las modernas democracias para elegir a las autoridades representativas de la comunidad política.⁷²

Su importancia radica en que parten de la expresión popular manifestada al sufragar, con la finalidad de investir de legitimidad la toma de decisiones públicas, sin embargo, cabe señalar que la sola celebración de comicios no produce el efecto antes señalado, pues para ello se requiere de una serie de elementos y conexos que hagan factible tal propósito..

En el terreno electoral Mackencie ha señalado tres aspectos para que las elecciones cumplan con el telos asignado:

- 1.- una administración competente encargada de la organización del proceso electoral.*
- 2.- un poder judicial independiente del gobierno que inspire confianza absoluta.*

⁷² MORENO DIAZ, Daniel., Diccionario de la Política en México, México, Porrúa, 1980, p. 91.

3.- una opinión pública energética, capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción.⁷³

Para el Doctor Quintana Roldan, el proceso electoral municipal, "es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos".⁷⁴

Siguiendo las ideas del autor citado, podemos señalar que las fases del proceso electoral municipal son:

- a) una primera etapa de preparación de los comicios, que conlleva, a su vez, cuando menos el registro de electores, la integración de los organismos políticos electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios listados, boletas de votación, la integración y ubicación de las mesas de casilla;
- b) la segunda etapa de este proceso se integra con la jornada electoral, o sea la recepción física de los sufragios y la recepción del escrutinio el día de la elección.
- c) La tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son: el conteo o computo de votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de representación proporcional) y finalmente la calificación de las elecciones.⁷⁵
- d) Para que las elecciones se realicen de la manera correcta el padrón electoral deberá estar depurado y actualizado, es decir un padrón donde hayan sido excluidos los ciudadanos que hubiesen fallecido o fueron declarados presuntamente fallecidos por resolución judicial; se

⁷³ En las elecciones libres, Madrid, Tecnos, 1962, p. 109.

⁷⁴ QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., op. cit., p. 576.

⁷⁵ Ibidem, p.p. 576 y s.

encuentran suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos o inscrito aquellos que han obtenido el carácter de elector.

El padrón electoral es el instrumento que configura al pueblo elector, para que este exprese su voluntad política al efectuarse las elecciones, por lo que la confiabilidad del padrón es, por tanto, certidumbre de la elección y garantía de la legitimidad de la renovación de los poderes.⁷⁶

La integración, funcionamiento y voluntad política manifestada por los organismo electorales, dependerá de las elecciones municipales se desarrollen de manera imparcial; que la aplicación de las normas electorales se realicen sin inclinación partidista de ningún tipo.

Como antecedente encontramos que en virtud de la modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hecha en 1977, se estableció que los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.

Observando que las Entidades Federativas, de acuerdo a sus particulares circunstancias sociales, políticas e históricas, los han regulado de muy diversas maneras, presentándose un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio.

En el único punto que existe coincidencia en la normativa local desafortunadamente, es en que no se observan innovaciones substanciales que contribuyan a mejorar los organismos electorales.

Así la contienda en las elecciones municipales se realizan con los partidos políticos nacionales, y no con partidos políticos locales, es decir, en este tipo de comicios –salvo contadas excepciones–, no se aprecian partidos o asociaciones políticas nuevas, creadas a la luz de los lineamientos que la normativa local le ofrece.

⁷⁶ LOPEZ CHAVARRIA, José Luis, *Padrón Electoral*, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1988, p.231.

La explicación de este hecho se encuentra en las exigencias requeridas para su constitución que son los partidos políticos.

Este principio encuentra su fundamento inmediato en los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal.

2.3.7 PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA

En nuestro país la personalidad jurídica del municipio fue reconocida en el Código Civil Federal en el artículo 33 y conforme a la distinción del codificador Dalmacio Vélez Sars Field, entre personas jurídicas de existencia necesaria y de existencia "posible", fue incluida en la primera clase.

Bielsa⁷⁷ manifiesta que actualmente resulta indiscutible la personalidad única estatal y, por tanto, municipal. "La generalidad de la doctrina dice Marienhoff⁷⁸ reconoce la personalidad jurídica del estado. Trátese de una (personalidad única) de carácter público aunque con doble (capacidad), es decir con aptitud suficiente para desenvolverse o actuar en el campo del derecho público o campo del derecho privado."⁷⁹

Sin embargo, la personalidad jurídica ha sido un tema muy polemizado en la doctrina general del Derecho y respecto del se han formulado diversas teorías:

La postura arcaica que se presenta negando la personalidad a las personas jurídicas, conocidas también como personas morales, abre la perspectiva de aplicación de este concepto, considerándolo como todo ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, con lo que ha sido decisivo en el enunciado del artículo 115 Constitucional, para aclarar y fundar la personalidad del Municipio, que se da frente a la Entidad Federativa, a la Federación y frente a la colectividad.

⁷⁷ Véase Principios del Régimen Municipal, Buenos Aires, 1930, capítulo tercero, p.p. 139-144.

⁷⁸ Tratado de Derecho administrativo, tomo I, capítulo II, p.36.

⁷⁹ SAVAGUES LASO, Enrique, Tratado..., tomo I, p. 159; Fiorini; Bartolomé, Manual de Derecho Administrativo, pp. 47 y ss, entre otros.

A la mitad del siglo XIX, los autores alemanes siguieron principalmente a Savigni, difundieron ampliamente el uso de la expresión "personas jurídicas", para designar a los sujetos de derecho constituidos, para designar por una pluralidad de individuos jurídicamente organizados⁸⁰. También se han utilizado las denominaciones de "personas civiles", "personas morales" o "personas de existencia ideal".

Después de tal fundamento es imposible ya sostener con seriedad que el municipio tenga una personalidad restringida, es incapaz para actuar por sí mismo, por ser una abstracción y como tal, sólo puede hacerlo a través de su representante que es el cuerpo colegiado deliberativo, conocido como Ayuntamiento.

En primer lugar, la personalidad jurídica propia del Municipio significa, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. Este atributo le permite actuar por sí mismo, es decir, en nombre propio, puede concurrir a juicio, celebrar contratos, convenios, etc. Asimismo, esta investidura le permite administrar por sí mismo las competencias específicamente asignadas.

La personalidad jurídica como un conjunto de condiciones jurídicas, de la cual se advierte que todo el problema que plantea la diferenciación entre persona individual y persona colectiva desaparece. Es evidente que el carácter de ser sujeto capaz de ejercer un cierto número de derechos o de contraer determinadas obligaciones, es solo la consecuencia normativa determinada de que se encuentren reunidas en un individuo o en una pluralidad de individuos, ciertas condiciones objetivas y subjetivas inscritas por el ordenamiento que rige al Municipio.

La regulación jurídica determina ciertos números de condiciones de hechos, individuales o colectivas, corresponde el carácter de persona y solo mediante la previa producción de tales condiciones puede ejercerse derechos o contraerse

⁸⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. tomo XXII, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1964, p. 265.

obligaciones, es del todo evidente que la esencia de la personalidad jurídica, radica en la existencia y cumplimiento de tales condiciones.

Según Villoro Toranzo, la personalidad jurídica es la capacidad de una persona jurídica (todo ser naturalmente capaz de derechos y obligaciones), reconocida por el derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo.⁸¹

Para Gamiz Parral, define a la personalidad jurídica municipal, como:

"La capacidad del municipio de ser sujeto de ejercitar cierto número de derechos o de contraer determinadas obligaciones; como consecuencia normativa de las condiciones objetivas y subjetivas prescritas en el ordenamiento jurídico que rigen al municipio".⁸²

Para el Doctor Reynaldo Robles, el Municipio es una persona colectiva de Derecho Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.⁸³

Con lo anterior podemos decir que la personalidad jurídica del Municipio, es una ficción jurídica, que reconoce como ente colectivo al Municipio, permitiéndole adquirir derechos y contraer obligaciones, conforme a las atribuciones otorgadas en la ley.

⁸¹ VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1980, p. 440.

⁸² Cfr., HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, Derecho Municipal, op. cit. p. 157.

⁸³ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, op. cit. p. 198.

2.3.8 PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Dicha fracción establece la obligatoriedad para que se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, para el efecto de que exista pluralidad en tales cuerpos municipales y se escuche y se tome en consideración las opiniones de las minorías políticas.⁸⁴ Se deriva del sistema representativo, siendo una expresión de soberanía y de la vida democrática ya que a través del sufragio universal el pueblo elige a los funcionarios del gobierno.⁸⁵

Los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad de votar como un derecho y una obligación.

Después de diversas reformas políticas hechas a la Constitución Mexicana se consignó un sistema mixto de elección que comprende:

La representación mayoritaria, para designar los candidatos triunfadores que obtuvieron el mayor número de votos de la población.⁸⁶

Y la representación proporcional o sistema mediante el cual se designa a los candidatos de los partidos minoritarios que perdieron la elección.⁸⁷

La representación proporcional, se encuentra incorporado al sistema electoral en las democracias multipartidistas. La representación proporcional asigna los escaños de cada partido político dependiendo del número de votos obtenidos en la elección, existiendo una cuota mínima de votos, equivalente al 2 % del total de votos emitidos en la elección.

Dentro del derecho mexicano, este sistema mixto se reconoce y regula a través del sufragio universal, que es el régimen electoral según el cual se concede un voto directo a cada persona con la edad para elegir, alcanzándolo en México a

⁸⁴ GAMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, UNAM, 1990, p.340.

⁸⁵ SANTOS AZUELA, Héctor, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Pearson Educación, 1999, p. 86.

⁸⁶ Ibidem, p. 87.

⁸⁷ Ídem.

los 18 años de edad; los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la facultad de votar como un derecho y una obligación.

El objetivo primordial del sistema de representación proporcional es que el apoyo a un partido político se vea reflejado en la configuración del cuerpo legislativo. Está diseñado para dar una imagen equilibrada de la opinión pública dentro del sistema legislativo, debido a que favorece a las minorías. Es difícil hacer esto con precisión; y un sistema que pueda ser considerado más justo puede provocar asambleas fragmentadas y un Gobierno débil. Aunque este sistema proporciona una mayor representación de las diferentes fuerzas políticas en el Congreso o Ayuntamiento, no suele hacerlo con el reparto de poder dentro del propio gobierno.

Puesto que la democracia, ante la imposibilidad de dar gusto a todas las posturas, atiende a la voluntad de la mayoría, suele suceder que promueva, por desgracia, el descontento de grandes masas de la población. Ante el desacierto que significaría atender siempre sólo a la voluntad mayoritaria. La organización del sistema representativo ha admitido la intervención de las minorías, en los órganos de gobierno encargados de confeccionar el orden jurídico. De la intervención minoritaria, para equilibrar los intereses políticos representados de la nación, es que surge el principio de la representación proporcional.⁸⁸

La representación proporcional es una atenuante al peligro de los gobiernos que solo consideran la opinión de la mayoría; este principio da lugar, a que todas las corrientes político-ideológicas, de la sociedad, tengan la posibilidad de ser escuchadas en el foro nacional, del que ha de resultar el orden jurídico.⁸⁹

En nuestro país la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia

⁸⁸ GARCÍA GARCÍA, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Mc Graw-Hill, 1997, p. 55.

⁸⁹ *Ibid.*

más significativa en la Cámara de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuadas diez años más tarde, en 1972, para hacer efectivamente posibles el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la cámara federal de diputados.

En cuanto a las entidades federativas, estas fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los Estados de la Federación habían plasmado ese sistema en sus constituciones particulares⁹⁰

Como resultado de la amplia consulta popular en las diferentes entidades federativas, el entonces Presidente de la República José López Portillo inicio diversas reformas constitucionales del artículo 115, para introducir el principio de representación proporcional en ayuntamientos del país. Este principio de proporcionalidad solo operaria para las municipalidades que superaran los trescientos mil habitantes⁹¹

Como podemos observar que este principio se implemento a nivel federal, por primera ocasión, y así consecutivamente a nivel estatal y local.

El principio de representación proporcional encuentra su máxima expresión en la pluralidad de corrientes políticas y de ideas, y en que "sean escuchadas y se tomen en cuenta las opiniones de las minorías políticas"⁹².

A criterio del constitucionalista Jorge Madrazo, el principio de representación proporcional de los ayuntamientos mexicanos se basa en los siguientes cuatro puntos⁹³:

⁹⁰ MADRAZO CUELLAR, Jorge, La representación Proporcional en los Ayuntamientos de la Republica Mexicana, en la obra La Reforma Municipal en la Constitución, pp. 106 y s.

⁹¹ La cantidad de población exigida en aquellos años para el Municipio resultaba notablemente elevada, que Colima, Guanajuato y Puebla establecieron topes poblacionales menores.

⁹² GÓMEZ PARRAL, Máximo, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, op. cit., p. 340.

⁹³ Vid., MADRAZO, Jorge, La Reforma Municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986, p. 113 y ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2003, pp. 245 y ss.

a) En todos los casos, las Constituciones locales fueron reformadas para reincorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipios o concejiles de representación proporcional.

b) Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional solo se aplicaría para la elección de regidores.

c) Se definió que para los efectos de la elección se hiciera una distinción expresa entre los regidores de mayoría y los regidores de representación proporcional.

d) El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo con el número de regidores de mayoría o bien conforme a la población municipal.

Los requisitos tanto federal como estatal en general para la representación proporcional, son los siguientes:

a) no haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.

b) Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del estado.

c) Haber obtenido un porcentaje determinado de la votación, generalmente del 2 % del total emitido para la elección del ayuntamiento.

Por su parte, los regidores de los ayuntamientos chiapanecos serán electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los siguientes criterios (artículo 59 de la Constitución local);

a) Dos regidores en los municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes.

b) Cuatro regidores en los municipios con población de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes.

c) Seis regidores en los municipios con población de cien mil uno habitantes en adelante.

2.3.9 SE LE RECONOCE FACULTAD REGLAMENTARIA.

El reglamento como tal, es un producto del constitucionalismo nacido en el seno de la revolución francesa como un temperamento de la división de poderes e incorporado a todos los sistemas democráticos con variedad de matices, según las peculiaridades del sistema.⁹⁴

La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo en razón de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo cual es la función típica y natural del Ejecutivo. Los reglamentos desarrollan y precisan los preceptos contenidos en las leyes, pero no pueden ni contrariar ni exceder el alcance de ellas.⁹⁵

El reglamento se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonal que se oponen por ello, a los actos de autoridad administrativa no reglamentarios.

La normatividad propiamente municipal, es decir, la que puede crear el ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo y permiten identificar plenamente su origen, entre ellas están los documentos llamados ordenanzas, bandos y reglamentos.⁹⁶

Los reglamentos municipales son cuerpos normativos que, apoyados en las leyes habilitadoras, esclarecen y detallan las atribuciones contempladas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales. Dado la complejidad y diversidad de los municipios mexicanos, podemos asegurar que

⁹⁴ G.E.M Durán. Tomo 16, p.271.

⁹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas, 10ª ed., México, Porrúa, 1997, p.1414.

⁹⁶ HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, Derecho Municipal, op. cit., p. 309.

el funcionamiento y el perfeccionamiento de la institución del municipio dependen en gran parte de los reglamentos municipales⁹⁷.

Se debe remarcar que esta facultad debe acatar con tal apego las bases normativas que dicten las legislaturas de los estados, las cuales regularan las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.

Se concede al Ayuntamiento la facultad de adecuar, de dar a conocer su organización anual, por medio de bases que establezcan las legislaturas de los estados.

El jurista Enrique SOLÍS⁹⁸ expresa, debido a la naturaleza y a la inmediatez de los servicios públicos prestados por el municipio, le ha sido indispensable expedir una serie de ordenamientos que se encuentran en un cuarto estrato de la estructura normativa de la institución municipal. Estos reglamentos municipales se expiden en el legítimo ejercicio reglamentario municipal, atribuido en forma exclusiva a los ayuntamientos en su calidad de órganos colegiados deliberantes.

Básicamente de acuerdo al autor en cita, los reglamentos municipales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Reglamentos que establecen y regulan a la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.*
- b) Reglamentos que estatuyen y norman la organización administrativa del municipio.*
- c) Reglamentos que ordenan y regulan el funcionamiento y organización de los servicios públicos.*

⁹⁷ Vid., ROBLES SOLÍS, Enrique, Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada, México, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Chiapas, 2001, p. 224.

⁹⁸ Vid., ROBLES SOLÍS, Enrique, Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada, op.cit., p. 224

d) Reglamentos que establecen y rigen las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la comunidad municipal.⁹⁹

2.4 EL AYUNTAMIENTO

Se ha dicho que, el origen de los Ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después los *ediles plebeyos* de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los *ediles curules* habían de representar la existencia de los primeros ayuntamientos.¹⁰⁰

*El término del ayuntamiento proviene del latín adiunctum, surgido de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo, de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros. Se encuentra íntimamente ligado el vocablo "ayuntamiento" con el de "cabildo", del latín capitulúm, cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, pero que se diferencia de su sentido original porque ahora designa a las personas que poseen cargos de representación en el ayuntamiento, esto es, al presidente municipal, síndico y regidores.*¹⁰¹

El Ayuntamiento es un órgano colegiado que se rige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados. De acuerdo con la teoría de la representación política, las sociedades deben delegar en algunos de sus miembros la facultad de ejercer el poder, para realizar las tareas públicas.

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ Ochoa Campos Moises, op. cit. p.76.

¹⁰¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, t. II, pp. 461 y ss.

Como se trato en la parte histórica de esta investigación, desde su origen el municipio ha sido gobernado por un cuerpo edilicio o colegiado, conocido tradicionalmente como ayuntamiento; este carácter colegiado permite tomar decisiones de manera conjunta. Por lo anterior, las Leyes Orgánicas de las Entidades Federativas, establecen el quórum para que puedan sesionar válidamente, siendo este de la mitad más uno.

2.4.1 CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO

El órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio es el ayuntamiento, caracterizado además por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional estará presente en los ayuntamientos de todos los municipios del país.¹⁰²

El Doctor Quintana Roldan, precisa al respecto:

*"La corporación municipal es su gobierno: esto es, un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye".*¹⁰³

Ahora bien, una definición distinta a las tradicionales, efectúa el Doctor Reynaldo Robles Martínez, al decir:

"Descriptivamente definimos al ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del

¹⁰² LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, México, UNAM, p. 128.

¹⁰³ QUINTA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, 8ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 345.

*municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno".*¹⁰⁴

Los ayuntamientos están facultados por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de cada uno de las Entidades Federativas y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, para ser el órgano de gobierno que represente a los vecinos del Municipio, atribuyéndole la facultad para aprobar los bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulando los servicios públicos municipales y la administración racional de los recursos municipales.

2.4.2.- INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

En español, a los miembros de un ayuntamiento se les denomina concejiles;¹⁰⁵ el término concejo alude a municipio o ayuntamiento. La etimología del término es *concilium* que deriva, de *conciere*, mover; esta es la idea que subyace en la actividad de las tareas que desempeñan los municipales. La Constitución en el artículo 115 maneja el término consejo o consejero, que alude a alguien que aconseja, que dice a alguien lo que debe y no hacer,¹⁰⁶ sentido que no corresponde a la función asignada a las autoridades municipales, estas no solo aconsejan, también se reúnen, deliberan, votan, resuelven, ejecutan y supervisan. Un término adecuado lo encontramos en la Constitución de Veracruz al establecer que "la misma prohibición se aplicará a los integrantes de los consejos municipales" (artículo 113, párrafo segundo).

¹⁰⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit. pp. 211 y s.

¹⁰⁵ MOLINER, María, *Diccionario de uso español*, t. I, Gredos, Madrid, 1984 p. 706.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 732.

El ayuntamiento se integra por un presidente municipal, quien preside el cuerpo colegiado y tiene la atribución de ejecutar los acuerdos efectuados en cabildo, los regidores, que forman el cuerpo concejil del ayuntamiento y el o los síndicos municipales -según sea el caso-, se le atribuye representar los intereses de la municipalidad.

El Número de regidores varía según el número de habitantes de cada municipio, al respecto el artículo 66 de la Constitución local establece que los Ayuntamientos estarán integrados por:

I. Un Presidente, un Síndico y tres Regidores Propietarios y sus Suplentes de Mayoría Relativa, en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

II. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; seis Regidores Propietarios y tres Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

III. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; ocho Regidores Propietarios y cuatro Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Dicho ayuntamiento será electo, según el artículo 65 del texto fundamental en cita, en forma directa, periódica y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo en los términos que disponga la ley electoral.

2.4.2.1 PRESIDENTE MUNICIPAL

Es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.¹⁰⁷

Para el Doctor Jorge Adame, el Presidente Municipal, es el funcionario más importante del gobierno municipal. Sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento. Asume además la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.¹⁰⁸

Se considera al presidente municipal, como el ejecutor de los acuerdos establecidos por el cabildo, además de ser el encargado de la conducción política de su municipio.

2.4.2.2 SÍNDICO MUNICIPAL

La palabra síndico proviene del latín *syndico*, que a su vez, viene del griego *sindikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

En el desarrollo del derecho hispano el síndico cumple la función representativa de los intereses de los pueblos. Un dato importante es que realizó la función del ombudsman o defensor de derechos humanos en nuestros días, ya que tenía a su cargo la defensa de los intereses del pueblo y comunidades, así como formular quejas.

¹⁰⁷ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, op. cit. p.37.

¹⁰⁸ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, El Derecho Municipal en México, op. cit. p. 59.

4.2.3 REGIDORES

Los regidores, por último, cuyo número varía según la importancia del municipio, pueden ser de mayoría o de representación proporcional (estos últimos en el número que establece los ordenamientos locales). Tienen los regidores la obligación de participar en las sesiones de cabildo, el cual les confía, así mismo, diversas comisiones que conciernen a los ramos de la administración y de los servidores públicos municipales.¹⁰⁹

2.4.3 INSTALACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas, contemplan la fecha y el protocolo del acto, para instalar formalmente el Ayuntamiento. Como excepción se encuentran Puebla y Guanajuato, que omiten esta disposición, y Querétaro que permite se contemple en el Reglamento interior de cada Municipio.

Por lo anterior, no se establece una fecha análoga para todos los Ayuntamientos. El Artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, establece que los ayuntamientos se renovarían en su totalidad cada tres años, iniciando sus funciones el primero de octubre del año de la elección.

El Artículo 27 del ordenamiento legal en cita, establece que para la renovación del ayuntamiento se observará el procedimiento siguiente:

I.- Verificación de quórum legal mediante pase de lista de asistencia del Ayuntamiento electo.

II.- Otorgamiento de protesta legal del presidente y demás funcionarios municipales.

¹⁰⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, op. cit., pp. 165 y s.

La protesta que rendirá el Presidente entrante será:

"Protesto guardar y hacer guardar la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y las Leyes que de ellas emanen, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente Municipal que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de las personas y del municipio.

Y si no lo hiciere, que el pueblo me lo demande".

III.- Concluida su protesta, el Presidente Municipal tomará la protesta a los demás miembros del Ayuntamiento, empleando la siguiente fórmula:

"Protestáis guardar y hacer guardar la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las Leyes que de ellas emanen y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo que el pueblo os ha conferido".

IV.- Declaración de instalación formal del Ayuntamiento por el Presidente Municipal, en los siguientes términos:

"Hoy _____ del año _____ siendo las _____ horas, queda formal y legalmente instalado este Honorable Ayuntamiento de _____ electo democráticamente para desempeñar su encargo durante el periodo constitucional que comprende del año _____ al año _____."

V.- Mensaje y lineamientos generales del plan y programa de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el Presidente Municipal.

De esta sesión se levanta el acta correspondiente.

2. 5 FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

El ayuntamiento funciona en pleno y en comisiones. Funciona en pleno, como cuerpo colegiado durante las sesiones de cabildo y funciona por comisiones cuando los integrantes del ayuntamiento son distribuidos para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla el ayuntamiento.

La palabra cabildo viene del latín *capitulum*, con lo que se designa al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.¹¹⁰

Las sesiones del Ayuntamiento en México pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

2.5.1 CABILDOS ORDINARIOS

Son las sesiones que se celebran periódicamente en la fecha señalada por la ley y se tratan los asuntos de competencia del Ayuntamiento.

La Ley Orgánica de nuestra Entidad, señala que se celebrarán una sesión ordinaria cada semana, en el día que acuerde el cabildo.

2.5.2 CABILDOS EXTRAORDINARIOS.

Los cabildos extraordinarios son todos aquellos que se celebran cuando surge un evento imprevisto, que no permite demora para ser tratado y por ello se anticipa su celebración. En esta sesión únicamente será abordado el punto que origina su celebración.

¹¹⁰ OCHOA CAMPOS Moisés, El cabildo, México, Revista Planeación y Desarrollo Municipal, pp. 4 y s.

La ley Orgánica Municipal de nuestro Estado, expresa que los ayuntamientos celebran las extraordinarias que sean necesarias a juicio del Presidente Municipal o de cuatro o más munícipes, ajustándose en ambos casos, a lo que establezca el reglamento interior.

2.5.3 SESIONES SOLEMNES.

Las sesiones solemnes, se celebran cuando el Ayuntamiento les de ese carácter, por considerar se trata de un asunto de importancia.

2.5.4 SESIONES PERMANENTES.

Se efectúan las sesiones permanentes cuando por naturaleza del asunto requiera de atención prolongada, por ejemplo en el caso de ocurrir un desastre natural o estudiar, discutir aprobar un reglamento.

En este tipo de sesiones se declaran los recesos que se consideren necesarios, por la naturaleza de la misma.

2.5.5 COMISIONES

Todas las Leyes Municipales de las Entidades de la República contemplan el Sistema de administración a base de Comisiones. Es decir, que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y tales comisiones son encomendadas a los integrantes del ayuntamiento, bajo su responsabilidad y vigilancia.

Entre las diversas leyes analizadas, encontramos contempladas las siguientes comisiones:¹¹¹

¹¹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, op. cit., p. 253.

- *De gobernación. De seguridad pública y tránsito. De protección civil;*
- *De hacienda;*
- *De agua, drenaje y alcantarillado;*
- *De mercados, centrales de abasto y rastros;*
- *De alumbrado público;*
- *De obras públicas y desarrollo urbano;*
- *De fomento agropecuario y forestal;*
- *De parques, jardines y panteones;*
- *De cultura. De educación pública. De deporte y recreación;*
- *De turismo;*
- *De preservación y restauración del medio ambiente;*
- *De empleo;*
- *De salud pública;*
- *De población;*
- *De revisión y actualización de la reglamentación municipal;*
- *Otras que puedan ser permanentes o transitorias de acuerdo con las necesidades de el municipio.*

CAPITULO TERCERO

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

Para poder comprender la responsabilidad política de los integrantes del ayuntamiento, abordaré en este capítulo la responsabilidad en el ámbito federal, estatal y municipal.

3.1 SISTEMA DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

En su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina "sponsor", que significa "el que se obliga por otro". A su vez, responder proviene del verbo "responderé" que quiere decir "hacer frente". Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.¹¹²

Es decir, cumplir como consecuencia de una omisión o una acción, y así, tenemos que se trata de un deber o una consecuencia de un acto. En el ámbito jurídico decimos que alguien es responsable, cuando de acuerdo a ese orden, merece ser sancionado por incumplimiento.

Ese acto realizado por el servidor público es considerado de manera general como un acto administrativo, por la vinculación que existe del sujeto con el estado. Por lo que, al respecto tenemos:

¹¹² ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., Responsabilidad patrimonial del estado, 2ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 42.

*Acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento y de deceso, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad distinta de la reglamentaria.*¹¹³

Por su parte, José María Fábregas del Pilar, señala al respecto: "La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto puedan dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias."¹¹⁴

Esta definición nos sirve para identificar la responsabilidad de manera genérica, incorporando a la definición, la capacidad de conocer de la persona que con su actuar perjudicó a alguien y acepta la consecuencia de sus actos.

Esa responsabilidad es tratada por un sistema de responsabilidades denominada del servidor público, el cual estudia los tipos y fundamentos de responsabilidades en los que pueden incurrir los servidores públicos. En este apartado, retomaré las diferentes responsabilidades que pueden ser objeto los servidores públicos como consecuencia del ejercicio de sus funciones, con la finalidad de identificar la responsabilidad de los servidores públicos municipales.

Los antecedentes de la Responsabilidad Política de los Funcionarios Públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.¹¹⁵

¹¹³ TRON PETT, Jean Claude y ORTÍZ REYES, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 87.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 43.

¹¹⁵ Código ético de conducta de los servidores públicos, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 1994, p. 13.

El origen de las responsabilidades de los servidores públicos, surge del Derecho Romano y Español, en este sentido el Doctor Juárez Mejía, escribe:

El sistema de responsabilidades no obstante el auge obtenido sólo muy recientemente, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al Derecho Romano y al Derecho Español. A través de éste ha llegado a la legislación de indias, constituyendo el llamado Derecho indiano. ¹¹⁶

En México, surge como el actuar moral de los servidores públicos, sustentando el actuar de éstos, en el ordenamiento jurídico.

A partir de la independencia, México se constituye como un Estado liberal democrático, en donde la soberanía se traspasa del rey al pueblo y en consecuencia los funcionarios ya no son reales sino públicos, nombrados por alguien quien posee un mandato popular, o sea, que su poder tiene un fundamento democrático y su actuación esta prescrita por una ley que es la expresión de la voluntad general en sentido rousseaúniano. De ahí que el sustento de las responsabilidades de los servidores públicos no se encuentre en la convivencia u obligación de cuidar lo que es del rey, sino sobre todo, ahora, en un imperativo moral, el cual evidentemente debe tener el correspondiente apoyo legal; es ahí donde surge el ordenamiento constitucional y legal de las responsabilidades de los servidores públicos. ¹¹⁷

Ahora bien, al tratar la responsabilidad de los servidores públicos, estamos hablando de una responsabilidad administrativa, porque el actuar de los funcionarios, pertenecen al orden público.

Para conceptualizar la responsabilidad administrativa, recurro al jurista Alberto del Castillo, quien expresa:

“La responsabilidad administrativa es la institución jurídica por virtud de la cual se sanciona a los servidores públicos que no cumplan con su función

¹¹⁶ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino. La Constitución del Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos Federales, México, Porrúa, 2002, p. 1.

¹¹⁷ Ibidem p. 58.

conforme a los lineamientos propios de su contrato o nombramiento, dejando de acatar las obligaciones que le impone el cargo público".¹¹⁸

De lo anterior tenemos, que los actos realizados por todo servidor público que constituyan una responsabilidad, serán sancionados conforme a la ley de la materia.

En nuestro país, la Ley indica detalladamente cuales son las atribuciones de los Servidores Públicos, las cuales deben de respetar, es decir su actuar debe ser conforme a la letra de la ley; en los casos de incumplimiento, nos encontramos con una responsabilidad, ya sea por acción u omisión. Atento a esto, tenemos que el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, señala literalmente:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurra en responsabilidad.

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

Luego entonces, las sanciones a las cuales pueden ser sujetos de obligación los servidores públicos, se encuentra regulada en el artículo 113 de la Constitución, que establece textualmente:

Art. 113.- Las leyes sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como

¹¹⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Bosquejo sobre responsabilidad oficial, México, Ediciones Jurídicas Alma, p. 62.

los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución o 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 III del artículo 109, pero que no podrán excederse de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Con el anterior artículo observamos los objetivos y contenidos de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, con la finalidad de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones correspondientes.

Para estar en condiciones de identificar con precisión quienes son considerados por la ley, como servidores públicos, recurro al principio general del régimen de responsabilidad, el cual establece que son sujetos de las leyes de responsabilidad quienes son considerados servidores públicos:

- a) Servidores públicos de elección popular;*
- b) miembros del poder judicial;*
- c) funcionarios y empleados de los poderes del Estado y Municipios;*
- d) funcionarios y empleados de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, y*
- f) en general, toda persona que desempeñe cualquier cargo o comisión en la administración pública, la administración pública descentralizada, para estatal o fideicomisos del estado o municipios.*¹¹⁹

¹¹⁹ *Ibidem* pp. 132 y s.

La constitucionalización del Sistema de Responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor "las Plazas de Armas mudaron sus nombres por el de Plazas de la Constitución."¹²⁰

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la Responsabilidad Administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de la Jurisdicción (artículo 245, 246, 253, 254, 269 y 279); lo que se explica, como ya hemos señalado, por la importancia del Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas. El cuidado con que la Constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los Jueces y Magistrados, se inscribe en esta característica del Orden Político de España e Indias. El único funcionario que no está sometido al Sistema de Responsabilidades es el Rey (Artículo 168. "La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad"); sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.¹²¹

En esta Constitución regula una monarquía y contempla responsabilidades para los Jueces y Magistrados, con excepción del Rey.

La Constitución de Apatzingan, es el primer antecedente en México, que contiene la responsabilidad para los integrantes del Congreso, del Supremo Gobierno y Supremo Tribunal, en ese tenor, el Doctor Jesús Martínez, comenta:

"La carta de naturalización de residencia en tierras americanas queda demostrada, si observamos que la llamada Constitución de Apatzingan de 1814, se reglamentó en sus artículos 224 al 231 la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual, de acuerdo con el primero de los artículos citados, debía de conocer "privativamente de las causas de esta especie

¹²⁰ ZAVALA, Silvio, La Constitución Política de Cádiz, 1812, en Galeana, Patricia (Compiladora), México y sus Constituciones (1999), F.C.E, México, 1999, p. 16, cit. por MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México, t. I, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, p.161.

¹²¹ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México, t. I, op.cit., p.161.

*pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia".*¹²²

La Constitución de 1824 recoge el sistema de responsabilidades del Derecho norteamericano, que a su vez se alimentó de la figura de *Impeachment* inglés.

El *impeachment* inglés es definido por Hallarn como:

*"Una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores."*¹²³

Si bien es cierto, la Constitución de 1824 estableció en el artículo 164, la obligación del congreso para dictar las leyes y decretos que creyeran conducentes, a fin de que se hiciera efectiva la responsabilidad de quienes quebrantan la Carta Magna; sin embargo fue hasta 1870 cuando se crea la primera ley denominada de las Responsabilidades oficiales, en ese sentido Jesús Martínez, expresa:

Este deber congregacional no se cumplió, pues fue hasta 1870, que se promulga la primera ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales, la cual por su fecha de promulgación amparó su existencia en la Constitución de 1857, y no en la Carta del 24 en comento.¹²⁴

Por lo anterior, tenemos que La Ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios, constituye el primer ordenamiento reglamentario a nuestra Constitución.

Al respecto, el Doctor Manuel González Oropeza, indica:

"En el caso del Gobernador de Jalisco Antonio González Cuervo, acusado de violar las garantías individuales y no respetar el juicio de Amparo, se preciso que para fincar la responsabilidad, hoy llamada Política, era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas."

¹²² Ibidem, p. 162.

¹²³ Ibidem p. 165.

¹²⁴ Ibidem p. 167.

*Esta argumentación provino después de que González Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio Manuel Altamirano, quien consideró que aunque sanciones políticas, éstas deberían estar precisadas en una ley expedita con anterioridad al caso, por lo que al no haberse promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de ese caso se apresuró la Ley del 3 de Noviembre de 1870, primera Ley de Responsabilidades a nivel federal".*¹²⁵

Con respecto a la Constitución Política de 1917, en su Título Cuarto, de las responsabilidades de los funcionarios públicos, se establecían las causales por las cuales los funcionarios públicos debían ser juzgados por responsabilidades cometidas en su actuar; sin embargo, eximió de responsabilidad al Presidente de la República, debido a que únicamente podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Ahora bien, a pesar de que el quinto párrafo del artículo 111, de la Constitución Política de 1917, disponía que el Congreso de la Unión expediría la Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; fue hasta el 21 de febrero de 1940, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley de Responsabilidades del México Independiente.

Esta Ley de Responsabilidades, establecía que los sujetos que podían ser juzgados, serían los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de sus cargos.

Por lo anterior, es preciso señalar los sujetos que estaban sometidos a esta Ley, y así, tenemos que, el artículo 2 de la Ley de 1940, expresaba que los altos funcionarios, serían:

¹²⁵ ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1877)(1857-1861), FCE y El Colegio de México, México, 1956, p. 1002. cit. por MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México, op. cit. p.188.

- 1.- *Presidente de la República;*
- 2.- *Los Senadores;*
- 3.- *Los Diputados Federales;*
- 4.- *Los Ministros de la Suprema Corte;*
- 5.- *Los Secretarios de Estado;*
- 6.- *Los Jefes de Departamento Autónomo;*
- 7.- *El Procurador General de la República;*
- 8.- *Los Gobernadores, y*
- 9.- *Los Diputados Locales.*

Como podemos observar con la enumeración anterior, que la responsabilidad política se encontraba regulada en el ámbito federal y estatal para los Gobernadores y Diputados Locales, más no para los Ayuntamientos.

Después de haber realizado una reseña de la regulación de las responsabilidades de los Servidores Públicos en nuestro Sistema Jurídico, me permito analizar el Sistema de esas responsabilidades y en ese tenor, el Doctor Robles Martínez, expresa:

"El parteaguas para estudiar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, es la reforma de 1983 a la Constitución mexicana, en su Título VII, de los artículos del 108 al 114, modificaciones constitucionales que se realizaron como consecuencia de la oferta que hiciera Miguel de la Madrid, durante su campaña a la presidencia de la república, para satisfacer el reclamo que la sociedad le hizo respecto a la corrupción existente en esa época y que dio origen a una de sus tesis fundamentales la de la Renovación Moral, en donde se definió lo que se debía entender por servidor público, se superó la concepción basada en distinguir entre empleados funcionarios y altos funcionarios, en la cual las personas encargadas de la función pública, tomaban más en cuenta los privilegios que le correspondían a cada categoría y consideraban el

servicio más como un privilegio que como una responsabilidad, para superar esta situación, se recordó la frase de don José María Morelos, quien se calificó como siervo de la nación y así se habla de servidores públicos, en forma genérica, suprimiendo las odiosas distinciones".¹²⁶

Con la finalidad de tener una idea más amplia de lo que se pensaba de la responsabilidad y de cuáles serían las soluciones para combatir la corrupción de ese entonces, me permito transcribir la exposición de motivos de la iniciativa en cita, la cual apuntaba:

"La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social."

"La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo en la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión."

"Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público."

"La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la

¹²⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio en México*, op. cit., pp.319 y s.

*corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.*¹²⁷

Con esta reforma se establece la base de los principios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando paso a la estructuración de lo que podemos denominar un sistema de responsabilidad de funcionarios.

Actualmente, el último párrafo del artículo 108 constitucional, establece:

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.

Nuestra Constitución contempla cuatro tipos de responsabilidad: la política, la penal, la administrativa y la civil. Para este trabajo nos interesa la responsabilidad política, sin embargo, es menester, describir cada una de ellas, con la finalidad de identificar sus diferencias y particularidades.

3.1.1 LAS RESPONSABILIDADES CIVILES.

En el anterior apartado analizamos de manera genérica el origen de la responsabilidad de los servidores públicos; ahora abordaré la responsabilidad civil.

La responsabilidad civil, en términos generales es el daño causado por un funcionario público, a un individuo o a varios en particular. En este supuesto, se puede reclamar únicamente la reparación del daño o el perjuicio ocasionado.

¹²⁷ JUÁREZ, Mejía, Godolffino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, México, Porrúa, 2002, p. 81 y 82. cit. por ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, op. cit. p. 320.

Para esta responsabilidad, se necesita probar exclusivamente si existe el nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que puedan convertirse uno en sujeto acreedor y otro en sujeto deudor.

El artículo 82, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, expresa:

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

Esta responsabilidad no es relevante en el desempeño del funcionario, debido a que basta con que realice la reparación o pague el perjuicio, para subsanar su conducta, sin que exista con ello una responsabilidad que altere la estabilidad de su cargo.

3.1.2 LAS RESPONSABILIDADES PENALES

Con anterioridad abordamos la responsabilidad civil, la cual tiene como consecuencia una reparación al daño causado, o bien, al pago de un perjuicio, derivado del actuar de cualquier persona (pudiendo ser servidor público); me permito analizar ahora, la responsabilidad penal de los servidores públicos.

Esta responsabilidad consiste en las conductas de omisión o acción de los funcionarios públicos que se encuadren en cualquiera de los tipos penales establecidos en la Ley de la materia, en este caso el Código Penal Federal o de la Entidad Federativa, según corresponda.

Siempre que se dañen o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes causen tales resultados (daño o peligro) a condición de que esas conductas indebidas sean voluntarias, es decir, que los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la responsabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que

dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.¹²⁸

Es necesario precisar que en el caso de Chiapas, se juzga a los integrantes del Ayuntamiento, cuando se considera existe procedencia de causa, es decir, cuando se considera existen elementos suficientes para ejercitar acción penal por el delito que se le acusa. La solicitud es realizada por el Ejecutivo del Estado, a través del Procurador de Justicia.

En ese sentido el artículo 30, fracción XXXIII, de la Constitución local, establece que es facultad del Congreso, suspender hasta por tres meses, previa garantía de audiencia, a los miembros de los Ayuntamientos por sí o a petición del Ejecutivo, cuando ello sea indispensable para la práctica de alguna averiguación, y en su caso, separarlos del cargo previa formación de causa, en los supuestos establecidos por el título décimo de esta Constitución.

El procedimiento establecido para efectuar lo señalado por el artículo en cita será analizado en el siguiente capítulo, con la finalidad de compararlo con el procedimiento establecido en Chiapas, por medio del cual se pueden desaparecer o suspender ayuntamientos o bien, suspender definitivamente a alguno de sus integrantes.

Es importante mencionar que la responsabilidad penal no exime de la responsabilidad civil y viceversa.

Corresponde por tanto estas responsabilidades a los servidores públicos, por una acción u omisión que es considerada por la ley como delito.

¹²⁸ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y GORDILLO OZUNA Antonio De J., *Derecho administrativo del estado de Chiapas*, México, Porrúa-UNAM, 2010, p. 409.

3.1.3 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Después de haber analizado la responsabilidad civil y penal, en este apartado abordaré de manera genérica la responsabilidad administrativa.

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificados como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.¹²⁹

En ese sentido el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, expresa literalmente: Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De igual forma establece un catalogo de obligaciones que se les ha encomendado; en caso de la inobservancia de alguna de ellas, da lugar a una responsabilidad. Por expresado con anterioridad, la autoridad rige su actuar conforme a sus atribuciones establecidas en la Ley.

El artículo 83, párrafo segundo, de la Constitución local, establece: Las sanciones por responsabilidad administrativa, consistirán en la suspensión, destitución, inhabilitación del servidor público y multa que deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones a que se refiere el artículo 80, fracción III, de esta Constitución, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad administrativa se encuentra fundamentada en la fracción III,

¹²⁹ Ibidem, pp. 418 y s.

del artículo 109, de la Constitución federal, y en el ámbito local, en la fracción III, del artículo 80, de la Constitución local, que contemplan el mismo contenido.

Artículo 80.- El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de acuerdo con las prevenciones siguientes:

(...)

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

Como observamos, la responsabilidad administrativa deriva de la conducta del funcionario público, como consecuencia de incumplir con sus obligaciones establecidas en la ley.

Para no confundir la responsabilidad administrativa con la responsabilidad política, es necesario saber distinguir las atribuciones que la Ley les confiere a cada servidor público, con la finalidad de identificar el tipo de responsabilidad, que en el caso de la responsabilidad política, debe ser un daño al orden público, análisis que realizaré en el siguiente apartado.

3.1.4 LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

En el anterior tema comprendimos que la responsabilidad administrativa, se presenta cuando el servidor público infringe la norma, por no actuar conforme a sus atribuciones establecidas en ella, ahora retomaremos la responsabilidad política.

Esta responsabilidad, es aplicada para los servidores públicos de alto nivel, por la comisión de actos u omisiones que causen en perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La responsabilidad política se puede distinguir de las otras responsabilidades, por la conducta de acción u omisión del funcionario público, debido a que por la naturaleza de sus funciones, causa perjuicio al interés público. En tanto que la civil, penal y administrativa, no necesariamente los daños son en detrimento de un interés público.

El artículo 79 de la Constitución del Estado de Chiapas, establece la responsabilidad política, al referirse a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; en dicho catálogo, se encuentran los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

Sin embargo, el artículo en cita, en el párrafo segundo, establece:

El Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso del Estado, los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado y los Presidentes Municipales, sólo serán responsables por violaciones a la Constitución General de la República, a la del Estado y a las leyes que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

Con lo anterior, observamos que los Presidentes municipales, se encuentran contemplados dentro de la excepción que realiza la Constitución local, siendo sujetos responsables exclusivamente por violaciones graves a la Constitución Federal, Constitución del Estado y a las leyes que de ellas emanen.

Por lo anterior, cuando se infringe al interés público o antes de que se ejercite acción penal en contra de los presidentes municipales, síndico y regidores, es necesario que el Congreso Local, mediante juicio político decida si suspende o revoca el mandato para que con posterioridad se le siga el procedimiento legal correspondiente.

3.2 PANORAMA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En el tema antepuesto, consideramos a las responsabilidades que pueden configurarse a los servidores públicos y distinguimos la responsabilidad política, de las otras, porque con su actuar infringe al interés público, mientras tanto las responsabilidades civiles, penales y administrativas, no necesariamente.

El Sistema de Responsabilidades, debe regularse en los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, siguiendo lo previsto en la Constitución. En este apartado, analizaremos el Sistema de Responsabilidades en el ámbito local, debido a que la finalidad de esta investigación es analizar la responsabilidad política en el Municipio.

Las entidades federativas han adoptado un sistema análogo de responsabilidades de los servidores públicos y los municipios han seguido los establecidos por éstos.

Todas las Constituciones locales contemplan en un apartado específico las responsabilidades de sus servidores públicos, la mayoría señala en primer lugar, quienes son los servidores públicos.

Casi todas las legislaciones coinciden en que se reputan como servidores públicos a:

- *Los representantes de elección popular*
- *Los integrantes del Poder Judicial*
- *Los consejeros ciudadanos que integran el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el personal que labore para el mismo, y*
- *Los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y de fideicomisos públicos.*

- *En general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal.*¹³⁰

El artículo 79, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establece quienes son considerados servidores públicos, estableciendo literalmente: Para los efectos de este Título tendrán el carácter de servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios, los empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, paraestatal, municipal, así como de los órganos que esta Constitución otorga autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De lo anterior, podemos considerar al funcionario público independientemente de cuál haya sido su designación, como la persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza, en el ámbito federal, estatal o municipal.

Al respecto, el Doctor Alberto Del Castillo, asevera:

*"Toda persona que de alguna manera tenga la calidad de servidor público (en el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, en la administración pública centralizada o descentralizada, en órganos públicos o constitucionales autónomos) (en el ámbito federal, estatal, distrital o municipal), está obligada a conducirse dentro de los lineamientos prescritos por la ley, so pena de ser sancionada por incurrir en supuestos de responsabilidad administrativa, que puede conllevar hasta su destitución del cargo encomendado".*¹³¹

¹³⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, op. cit., p. 322.

¹³¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Bosquejo sobre responsabilidad oficial, op. cit. p. 64.

Las entidades federativas, se encuentran facultadas para que sea el Congreso local quien expida la Ley de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades, mediante el acto u omisión realizada en el desempeño de sus funciones.

Las responsabilidades de los servidores públicos de las entidades federativas, serán las mismas que regula el ámbito federal, razón por la cual, en este apartado se omite el análisis correspondiente.

Ahora bien, para el Doctor Reynaldo Robles, la Ley Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado, determinará:

a).- Las obligaciones de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

b).- Las sanciones aplicables que, además de las que señalen las Leyes, consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación, así como en sanciones económicas, cuyo monto se establecerá de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales, causados por sus actos u omisiones, y que no excederán de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

c).- Los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa.

Con este apartado, someramente observamos que el actuar de los servidores públicos en las Entidades Federativas se encuentran normados por la Ley expedida por el Congreso local, denominada: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

Una vez analizado el ámbito estatal, me corresponde hablar de la responsabilidad de los servidores públicos en el Municipio, con la finalidad de identificar la responsabilidad política de los Ayuntamientos y, con ello, estar en condiciones de analizar nuestro ordenamiento local en la materia.

Partiendo de que el Artículo 40, de la Constitución Federal, expresa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por lo anterior, es el fundamento que otorga a las Entidades Federativas, libertad y soberanía en su vida interna, sin que exista órgano jurídico que lo limite.

El Congreso del Estado tiene dos atribuciones respecto al municipio:¹³²

1º. El específico, que consiste en expedir las leyes relativas al municipio como tal; la Ley Orgánica Municipal o Código Municipal, que es el ordenamiento que establece la estructura y funcionamiento de los municipios; las leyes que se refieren a las diversas competencias municipales con el propósito de sentar las bases generales que aseguren la uniformidad en la prestación de los servicios en el Estado y respetando la zona de libertad municipal mantengan la cohesión política y social del estado, así como la ley de ingresos municipales, que con agencia anual lista las cargas tributarias que quedan vigentes, y la ley de hacienda municipal, que determina fuentes, conceptos tributarios, sujetos, autoridades, etcétera.

¹³² GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 753.

2º. El general, que consiste en que el Congreso es el órgano legislativo estatal y puede expedir las normas que considere convenientes involucrando derechos y obligaciones en todo el territorio del estado; esto incluye a los órganos municipales.

Las leyes expedidas por los congresos locales, deberán respetar los contenidos de la Constitución Federal, que aseguren la libertad municipal.

"De acuerdo con Wheare, la Constitución mexicana es suprema sobre el órgano Legislativo, porque para su reforma se sigue un procedimiento más complicado que aquel que se necesita para alterar una norma ordinaria; es federal, es presidencial y es republicana".¹³³

La Legislatura de cada una de las Entidades Federativas, con esta libertad y, en ejercicio de su soberanía y en atención a lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas locales regulan el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Atento a esto, los servidores públicos municipales se encuentran sujetos a la Ley que expida el Congreso local de cada una de las Entidades Federativas; por tanto, es necesario analizar la seguridad jurídica que la Constitución Política del Estado de Chiapas, otorga a los Ayuntamientos.

La seguridad jurídica, es un término axiológico que los tratadistas han concebido de forma diversa, convergiendo una pluralidad de significados, lo que hace exista dificultad en recogerla en un significado unitario, sin embargo, se darán una serie de contenidos al concepto, para estar en condiciones de comprenderlo.

El Doctor Federico Arcos, otorga una serie de principios que integran la seguridad jurídica:

¹³³ WHEARE, K. C., *Modern Constitutions*, Londres, Oxford Paperbacks University Series, 1966, pp. 16-22, cit. por JORGE, Carpizo y CARBONELL Miguel, *Derecho Constitucional*, 6a ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, pp. 9 y s.

*"Orden, garantía de una convivencia pacífica, certeza jurídica, confianza en el Derecho, previsibilidad de la respuesta jurídica, estabilidad del Derecho, principio de legalidad, publicidad del Derecho, jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad, control de la decisión jurídica, garantías procesales, respeto a los derechos adquiridos, plenitud del Derecho, ausencia de contradicción, sistematización de las normas, etc., son algunos de los principios cuyo campo de significación es, en parte, coincidente con el de seguridad jurídica".*¹³⁴

Estos principios como le llama el autor, nos proporcionan los fines de la seguridad jurídica, más no una definición en la que comprenda sus contenidos y sus fundamentos constitutivos; sin embargo sigue diciendo:

*"La seguridad jurídica describe el hecho y/o expresa la necesidad de que el Derecho desempeñe su función de orden, de estructura normativa de las relaciones sociales y políticas de una sociedad. La convivencia humana precisa de la existencia de una cierta uniformidad de comportamientos que haga previsibles las conductas y reacciones de los demás hombres. Si, como señala Bobbio, el orden es el resultado de la conformidad de un conjunto de sucesos con un sistema normativo*¹³⁵*, el que instaura el Derecho funciona cuando sus destinatarios convergen de facto en unas mismas normas e interpretaciones de las mismas. Lo peculiar, a la vez que el sentido de los ordenamientos jurídicos modernos, es que dicha uniformidad o convergencia no brota espontáneamente, es decir, no es producto de la afinidad ideológica, cultural o religiosa entre sus miembros, sino el resultado de un artificio o creación de los propios hombres. A este hecho alude Hart cuando señala que el Derecho no puede basarse en las regularidades de hecho o hábitos, sino que exige la existencia de reglas aceptadas como pautas de conducta y respaldadas por*

¹³⁴ ARCOS RAMÍREZ, Federico, *La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal*, Madrid, Universidad Carlos III, 2000, p. 7.

¹³⁵ BOBBIO, Norberto, *El Positivismo Jurídico*, cit. por Federico Arcos Ramírez, *La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal*, op. cit., p. 32.

*la crítica social y la presión para obtener la conformidad a las mismas.*¹³⁶
*Esto último indica con claridad que el valor de dicho orden descansa, en la medida en que no brota de consensos morales o políticos, en su mismo carácter de orden, de conjunto reglas de juego para la vida social".*¹³⁷

La seguridad jurídica, se vincula directamente con la seguridad del Derecho, por tener como origen al sistema jurídico, experimentando cambios y brindando certeza conforme al sistema jurídico.

La seguridad jurídica de los Ayuntamientos por tanto, lo encontramos en nuestra Constitución Política Federal, al otorgar a los Ayuntamientos una serie de principios que le permiten su permanencia en el Sistema y brinda certeza jurídica ante el poder federal y estatal.

El artículo 115, fracción I, establece que 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 de sus miembros en particular, 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.

Este precepto es el fundamento legal de la responsabilidad política de los Ayuntamientos, al facultar al Congreso local, para que juzgue a los integrantes del Ayuntamiento, por medio de la suspensión o revocación del mandato de los integrantes en particular y del Ayuntamiento como órgano colegiado, revocar o declarar su desaparición, cuando hayan incurrido en alguna de las causas graves que la ley local establezca.

¹³⁶ H.L. Hart, El Concepto de Derecho, trad. De G. Carrió, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960, pp. 69-72, citado por Federico Arcos Ramírez, La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal, op. cit., p. 32.

¹³⁷ ARCOS RAMÍREZ, Federico, La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal, op. cit., p. 32.

Al tratarse de responsabilidades políticas las que puede contraer el Ayuntamiento, y considerar nuestro ordenamiento legal al Municipio como un órgano político,

La seguridad política del Ayuntamiento, se otorga cuando nuestro ordenamiento legal, contempla disposiciones que impiden contravengan su durabilidad y permanencia; en este caso, establece exclusivamente las figuras y el procedimiento por el cual, pueden ser desaparecidos, suspendidos en lo general, o bien, en lo particular, suspender o revocar el mandato de algún miembro.

Ahora bien, para comprender nuestro ordenamiento legal, es menester comprender el sentido de las competencias de las tres esferas de gobierno; razón por la cual, considero preciso señalar en qué consiste el federalismo.

El Doctor Carlos García, lo ha conceptualizado de la siguiente manera:

"El federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas".¹³⁸

En este sentido, ubicamos al Municipio como el nivel primario de organización; al realizar un análisis desde nuestro ordenamiento jurídico, el Municipio es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados, por lo que, para el ejercicio de sus funciones debe respetar el contenido de la Constitución Política Federal, así como la Constitución local y los ordenamientos que de ella emanen; es decir, es una instancia de poder, incluido en el sistema normativo, pero respetando las facultades a ejercer.

Con respecto al Artículo 115 fracción I, párrafo tercero, el Doctor Reynaldo Martínez, precisa al respecto que aunque la *ration legis* de esta disposición no

¹³⁸ GARCÍA GARCÍA, Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, México, Mc GRAW-HILL, p. 61.

fue la de implementar una responsabilidad al Ayuntamiento, y en lo particular para sus integrantes, lo cierto es que regula una responsabilidad de tipo político, señalando la autoridad competente para juzgarla, el procedimiento para hacerlo y la sanción.¹³⁹

En este tenor, me permito afirmar que este artículo brinda certeza jurídica al Ayuntamiento, con la finalidad de proveerles de estabilidad en el encargo, y se respeta la decisión del pueblo; al ser representantes públicos, no pueden ser revocados o suspendidos por intereses políticos o caprichos del gobierno estatal; con ello, la Constitución Política protege a los Ayuntamientos y establece un procedimiento por el cual el Ayuntamiento tendrá que someterse, en caso de incurrir en alguna violación que se considere grave por la ley.

Un ejemplo al respecto de la manipulación por parte del Gobernador, lo encontramos en el estado de Oaxaca, ya que contemplaba en su legislación la facultad para que el Gobernador, pudiera sustituir a los ayuntamientos, cuando considerará infringía la noma o no cumplieran con las obligaciones correspondientes. Este hecho, demuestra que los Ayuntamientos no tenían libertad política y eran considerados subordinados del Gobierno Local.

Como precedentes históricos podemos citar, en primer término el artículo 173, de la Constitución del Estado de Oaxaca, del 14 de enero de 1825, como texto fue el siguiente:¹⁴⁰

“Los alcaldes y agentes municipales incluso los ayuntamientos, pueden ser sustituidos por el Gobernador cuando aquellos no cumplan con sus obligaciones, o infrinjan la Constitución y las Leyes”.

¹³⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, op. cit. pp. 324 y s.

¹⁴⁰ García Cáceres, Francisco “Desintegración y suspensión de Cabildos”. *Estudios Municipales del Centro Nacional de Desarrollo Municipal*, p. 17; cit. por QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho Municipal*, op. cit., p. 344.

Lo anterior demuestra que los ayuntamientos hasta antes de la reforma de 1983, carecerían de seguridad jurídica, por lo que, su estabilidad en el encargo dependía del Gobierno Estatal.

Al tener la facultad tan amplia el poder ejecutivo de las Entidades Federativas, podían sin limitación alguna substituir Presidentes municipales o Ayuntamientos, existiendo con ello inestabilidad en la durabilidad del encargo público, así como vacío de poder, al depender de manera directa del Gobernador de la Entidad.

3.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO COLEGIADO, Y EN LO PARTICULAR DE CADA UNO DE SUS INTEGRANTES

En el tema anterior tratamos la responsabilidad política en el ámbito municipal, sin estudiar a fondo en qué consisten los cuatro supuestos que la Constitución Federal contempla, en este apartado se analizarán individualmente.

El Artículo 115 fue reformado en 1983 con la finalidad de fortalecer al Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, se reformó el tercer párrafo, de la fracción I, para establecer los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido, o bien, para suspender o revocar el mandato de alguno de sus integrantes, esta declaración la debe de hacer la legislatura local por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, previo juicio y por causa grave, la cual debe ser calificada, como tal, por la ley.¹⁴¹

Por tanto, es requisito indispensable que la causa grave, por la cual se someterá a juicio el Ayuntamiento o sus integrantes se encuentre contemplada

¹⁴¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, op. cit., p. 325.

en la ley. Es necesario además, que de ser procedente esa causa, la declaración sea realizada por las dos terceras partes del Congreso.

La ley establece como requisito dos terceras partes del congreso. Pero ¿se refiere a las dos terceras partes de sus integrantes? o ¿a las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión? No existe uniformidad en la doctrina, sin embargo, la mayoría considera que se trata de las dos terceras partes de los presentes en sesión.

La responsabilidad política de los ayuntamientos, consiste de manera general en la suspensión o declaración de la desaparición de un ayuntamiento o bien, en lo particular, la suspensión o revocación de mandato de alguno de sus miembros.

El Doctor Carlos Quintana, afirma al respecto:

"La doctrina del Derecho Municipal mexicano ha explorado muy poco esas controvertidas figuras que, en ocasiones, se han prestado para verdaderas arbitrariedades de gobernadores u otras autoridades estatales en contra de la autonomía del Municipio. A sido a partir de las reformas al artículo 115 Constitucional publicadas el 3 de febrero de 1983, cuando aparecen algunos comentarios académicos que abordan el tema, sobre todo porque se ha cuestionado el procedimiento de "federalizar" las figuras en un estudio, ubicándolas directamente en la Constitución General de la República".¹⁴²

Los tratadistas municipales concuerdan en que la finalidad de la reforma fue para proteger a los ayuntamientos de las intromisiones del gobierno del estado, quienes desaparecerían a ayuntamientos y revocaban nombramientos de los

¹⁴²QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho Municipal, op. cit. p. 343.

presidentes, regidores y síndicos, dejando sin efectos la libertad municipal concedida.¹⁴³

La Constitución de 1824 y la de 1857, no contemplaron ninguna de las figuras en estudio; La Constitución de 1836, en su Sexta Ley, artículo 7, fracción VIII, contemplaba la facultad de los gobernadores para suspender los ayuntamientos del Departamento, con acuerdo de la Junta Departamental, quien daría aviso al Gobierno Federal, para que éste fuera quien determinara respecto a la suspensión.

La Constitución de 1917 no lo contempla en el texto del artículo 115, dedicado al Municipio, siendo hasta el 3 de febrero de 1983, que fueron consideradas estas figuras, dando con ello mayor seguridad política a los Ayuntamientos.

Los municipalistas relatan que las Legislaturas Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales de la mayoría de los Estados, desde el siglo pasado contemplaron estas figuras, pese a que en realidad fueron figuras que el ejecutivo de los estados practicaba de manera discrecional y muchas veces sin intervención del Congreso.

Es la Constitución de Veracruz del 3 de junio de 1825, en la que se habla de "suspensión de ayuntamientos", al tener implícita como atribución del ejecutivo estatal, en el artículo 59, fracción X, lo siguiente:

- *"suspender por sí a los jefes de Departamento; con informe de éstos a los de cantón, y con los de entrambos a alguno o a todos los miembros del ayuntamiento con aviso al Congreso y, en sus recesos, al Consejo de Gobierno, disponiendo que mientras fueran juzgados y sentenciados, entre a funcionar en vez del Ayuntamiento Supremo, el último saliente. Si fueren declarados inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que solo falten 4 meses para concluir su cargo".*

¹⁴³ Véase ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO, El Municipio, VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, QUINTANA ROLLDAN, Carlos, Derecho Municipal, entre otros.

Como consecuencia de la inclusión del municipio libre en la Constitución Federal de 1917, se disminuyeron las atribuciones que el ejecutivo estatal había tenido.

El Doctor Salvador Carmona, afirma que con respecto a la audiencia establecida en la reforma, algunas entidades federativas ya lo contemplaban en sus Constituciones, al relatar:

"La garantía de audiencia para los ayuntamientos era una disposición que ya existía en varias Constituciones locales, pero que fue conveniente incorporarla porque en otros ordenamientos del mismo tipo se carecía de ella. Ello obedeció a que gobernadores y legislaturas destituían sin mayor obstáculo a los miembros de los ayuntamientos, mientras que éstos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano legislativo local".¹⁴⁴

Sin embargo, actualmente aún las Entidades Federativas de Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Tlaxcala, omiten regular tal procedimiento; mientras que Veracruz, lo contempla solo para el Síndico y Presidente Municipal; y Chiapas, Tabasco y Yucatán, exclusivamente para el Presidente Municipal.

Lo trascendental de la reforma de 1983, es la atribución de las legislaturas locales para sancionar a un ayuntamiento en general o a sus integrantes en particular, por una conducta de acción u omisión, considerada como falta grave a la ley.

Los requisitos que debe comprender el procedimiento por el cual el Congreso Local, juzgará al ayuntamiento o a sus integrantes, conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, son los siguientes:

¹⁴⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, op. cit., p. 170.

1.- La existencia de una ley que califique como grave la acción u omisión que se inculpe a un ayuntamiento o alguno de sus miembros. En el caso de Chiapas la Ley Orgánica Municipal.

2.- Establecer un procedimiento para enjuiciar al ayuntamiento o su integrante. En la cual se otorgue al enjuiciado el derecho de audiencia y el derecho de presentar alegatos en su defensa.

3.- llevar a cabo la votación de los miembros del congreso, debiendo cumplir con las dos terceras partes de los presentes en sesión, para suspender o revocar en lo particular el mandato de alguno de los integrantes del Ayuntamiento; o bien declarar desaparecido el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

El Doctor Reynaldo Robles, señala al respecto:

*"Como hemos analizado, la constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en su artículo 115 fracción primera, establece la responsabilidad política, para el órgano de gobierno municipal, como órgano colegiado y en lo particular para sus integrantes, sin embargo las leyes en materia de responsabilidad, de las entidades federativas, también regulan la responsabilidad política de los servidores públicos municipales, señalando las causas de responsabilidad política, en forma genérica, considero que con esto incurren en una duplicidad, ya que el artículo 115 constitucional les establece a las legislaturas la atribución de señalar en una ley específica las causas graves por las cuales podrán ser enjuiciados los integrantes del ayuntamiento o el mismo ayuntamiento".*¹⁴⁵

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Chiapas, en el artículo 69, cuarto párrafo, establece:

¹⁴⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, op. cit. p. 326.

El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Este precepto cumple gramaticalmente con lo señalado en la Constitución federal, sin embargo, trata a la suspensión definitiva, como si se tratase de la revocación, y no contempla la suspensión.

3.4.1 DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS.

En el anterior apartado realicé un análisis genérico de la responsabilidad política del Ayuntamiento como órgano colegiado, procedo ahora a analizar de manera individual las figuras que contempla esa responsabilidad.

La desaparición de los ayuntamientos, procede cuando por alguna circunstancia desaparece el Ayuntamiento y el Congreso únicamente constata ese hecho, mediante una declaración.

Esta figura es, como su nombre lo indica, meramente declarativa y no constitutiva. O sea que el Congreso solamente constata los hechos de la desaparición y el efecto será que se reconstruya el orden jurídico del municipio. El ejemplo más extremo sería la muerte o ausencia de la totalidad de los miembros del ayuntamiento, que hace concluir su evidente desaparición, debiendo proceder el Congreso, en los términos del artículo 115, a designar los Concejos Municipales, si no procediera que entraran en funciones los suplentes o que se realicen nuevas elecciones.¹⁴⁶

¹⁴⁶ QUINTANA RÓLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, op cit., p. 351.

3.4.2 SUSPENSIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

La suspensión tiene el carácter de constitutiva a diferencia de la declaración de desaparición del ayuntamiento, que se trata simplemente de una declaración. La suspensión veremos es el resultado de una sanción.

Al respecto, el municipalista Rodríguez Lozano, refiere:

"La suspensión, por su parte, es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución, en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico".¹⁴⁷

Por tanto, este supuesto se presenta por incurrir a una violación de la norma, en ese caso, se juzga al ayuntamiento de manera general, y se le impone como sanción la suspensión.

Desde su inicio fue una facultad reservada a los Gobernadores y es hasta después de 1917, que se regula al respecto.

Con anterioridad, el Ejecutivo del Estado gozaba de la atribución para solicitar mediante informe al Congreso local, la suspensión de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros.

Como antecedente encontramos la Constitución de Colima de 1917, que en el artículo 33, fracción XXIV, señala lo siguiente:

"Artículo 33.- Son facultades del Congreso:

¹⁴⁷ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento político Municipal, los casos de la suspensión, declaración de desaparición de Ayuntamientos y la suspensión y revocación de Municipios, México, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 600.

XXIV. Aprobar o reprobado la suspensión de Ayuntamientos o de sus miembros, y la de los miembros de las Juntas Municipales que hubiera acordado el Ejecutivo;...”

Como vemos, la Institución Municipal fue sistematizada como consecuencia del Federalismo, y la figura de la Suspensión, es una de ellas.

3.4.3 SUSPENSIÓN INDIVIDUAL

Esta figura se presenta al igual que la suspensión del ayuntamiento, por la violación de una norma o faltas graves a la ley, solo que en este caso, se juzgará a un solo integrante del ayuntamiento, y no al ayuntamiento en su totalidad.

3.4.4 REVOCACIÓN DE MANDATO

Esta figura tiene su origen en el “recall” norteamericano, para su análisis me referiré en primer término, al significado de la palabra.

Rodrigo Borga, lo define de la siguiente manera:

Significa en castellano revocación. Revocar es anular o derogar algo, dejarlo insubsistente. Esta palabra tiene un sentido jurídico amplio – particularmente vinculado con el derecho civil y el mercantil- y uno específicamente político, ligado al derecho constitucional. Desde esta última perspectiva, el recall es una institución jurídico-política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan en nueva votación, revocar el mandato político electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla el periodo para el que fue elegido, cuando consideren que ha incurrido en faltas de capacidad o de

*probidad en el ejercicio de sus funciones. Donde existe la institución del recall el cuerpo electoral tiene el derecho de elegir pero conserva también el de destituir en las urnas al magistrado elegido. El recall implica el retiro de la confianza depositada en él. Es un mecanismo constitucional para asegurar la responsabilidad de los gobernantes.*¹⁴⁸

Así mismo el Diccionario Argentino de Política, apunta:

*"Procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que cumpla el plazo fijado para su actuación. Constituye un derecho o facultad de una fracción del cuerpo electoral para obtener que se llame a elecciones especiales, a fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él. El número de ciudadanos necesario para formar la fracción del cuerpo electoral que ponga en marcha el procedimiento consiste, generalmente, en un determinado porcentaje de los que votaron para el cargo en cuestión en la última elección. (M. J. López), destitución//revocación popular de las autoridades electivas".*¹⁴⁹

Con lo anterior, se considera que la Revocación consiste en una institución política que permite a los electores elegir a sus gobernantes, pero también en tener el poder constante para que mediante una elección de carácter especial pueda revocar el mandato al gobernante electo, sin la necesidad de concluir el periodo por el cual fue electo, a petición de una fracción del electorado.

Dado ese supuesto vemos que el término de revocación en nuestra Constitución se encuentra mal empleado, al no contemplar la realización de una elección especial, en el cual los electores decidan la permanencia en el encargo de su representante popular.

¹⁴⁸ BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, Fondo de la Cultura Económica, 1997, p. 854.

¹⁴⁹ Diccionario de Política, Buenos Aires, Argentina, Valleta, 2001, p. 310.

3.5 FUERO DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

Después de haber abordado los cuatro supuestos: la Declaración de desaparición del ayuntamiento, la Suspensión del ayuntamiento en lo general, la Suspensión de cada uno de sus integrantes y la Revocación, en este apartado trataré la figura del fuero, con la finalidad de lograr comprender los alcances de la palabra, y poder señalar si se encuentra establecido en la Institución Municipal, como mecanismos de defensa a favor de los integrantes de los Ayuntamientos.

La Real Academia Española indica que la palabra fuero deriva del latín *fórum* – foro- y significa "cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona", así como "privilegio, prerrogativa o derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc., por su propia naturaleza".¹⁵⁰

"Comúnmente se denomina fuero, en el ámbito del Derecho Punitivo, a ciertos privilegios que la ley ampara en la persona la razón de la función que las leyes le otorga por el cargo que desempeña".¹⁵¹

La Suprema Corte de Justicia ha emitido criterios en los que define al fuero, señalando:

"El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve

¹⁵⁰ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, T. I, p. 1095.

¹⁵¹ BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1999. p. 556.

*a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos".*¹⁵²

Las personas que integran el ayuntamiento municipal, se encuentran, en la misma situación que los servidores públicos a los que se les otorga la protección para no ser juzgados penalmente sin previo juicio y declaración de procedibilidad, ya que son susceptibles de ser acusados por supuestos delitos, con la finalidad de entorpecer la función pública, por lo que para proteger la función y preservar el equilibrio de los poderes debe de protegerse al ayuntamiento y a sus integrantes.¹⁵³

En Chiapas, en caso de que los integrantes del Ayuntamiento sean juzgados por actos u omisiones sancionadas por la ley penal, el congreso local deberá declarar la procedibilidad.

Con respecto al presidente municipal, también puede ser acusado mediante juicio político por el Congreso local ante el Tribunal Constitucional, por violaciones graves a la Constitución del Estado y de las leyes que de ella emanen.

¹⁵² Tesis P. XXXVII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.III, junio de 1996, p. 388.

¹⁵³ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. p. 327.

3.6 CAUSALES DE PROCEDENCIA DE ESTOS PROCEDIMIENTOS

En el apartado anterior, se presentaron las diferentes características de los cuatro supuestos que refiere el artículo 115, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, como son la desaparición y suspensión de ayuntamientos, o bien, la suspensión y revocación del mandato de alguno de los integrantes; se analizó la conceptualización de la revocación de mandato, observando se encuentra plasmada en la Constitución de manera inequívoca; luego nos referimos a la figura del fuero, debido a que varias entidades de la República lo contemplan para los Ayuntamientos; ahora bien, en este apartado abordaremos las causales de procedencia de los procedimientos de cada uno de los supuestos referidos.

Al dejar en libertad de las Entidades Federativas la regulación de los procedimientos de los mecanismos de defensa constitucional de los cuales hemos venido refiriéndonos, (la declaración de desaparición del ayuntamiento, la suspensión del ayuntamiento en lo general, la suspensión de cada uno de sus integrantes y la revocación del mandato), ha generado confusión y diversas imprecisiones en las legislaturas locales, al grado de ser reguladas conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos mecanismos de defensa deben ser diferenciados unos de otros, debido a que tienen distinta función, sin embargo, se les ha brindado en las Entidades Federativas el mismo tratamiento jurídico.

No se decide como cosa juzgada que el Ayuntamiento ha desaparecido, se constata declarar la desaparición, no es la obra de quien adjudica un derecho, sino la de quien certifica un hecho.¹⁵⁴ La suspensión, por su parte; es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la

¹⁵⁴ CASTILLO SALTILLO, Cruz Nestor, Desaparición y suspensión del ayuntamiento, Democratización integral: reforma municipal, México, Secretaría de Gobernación, Memoria I, 1983, p. 57, cit. por Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma Municipal Mexicana, año 1, Núm. 2, Mayo-Agosto, 1986, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 600.

norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva, constituye un castigo que se aplica al trasgresor del orden jurídico.¹⁵⁵

Es decir, por un hecho de la naturaleza, el ayuntamiento desaparece y el Congreso local, únicamente declara esa desaparición, por tanto, es meramente declarativo con efectos reconstitutivos, ya que la finalidad es reconstruir el órgano jurídico del municipio; la suspensión, es un acto constitutivo, debido a que el Congreso local juzgará el actuar del ayuntamiento o de su integrante; mientras que la revocación tiene efectos mixtos, al ser juzgado por el Congreso local con el carácter de sancionador y a demás, reconstruye el órgano jurídico del municipio.

De esta manera, es posible establecer que la declaración de desaparición de ayuntamientos debe operar exclusivamente cuando previamente el ayuntamiento ya no existe ni de facto ni jurídicamente.¹⁵⁶

Es decir, las causales en el primer caso podrían ser: fallecimiento de todos o la mayoría de los miembros que integran el ayuntamiento; situación aunque difícil no imposible, sobre todo en aquellos municipios en que el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y tres regidores; renuncia de todos o de la mayoría de los municipales, abandono injustificado de las funciones municipales o por imposibilidad física de todos o la mayoría de los municipales. La desaparición jurídica podría efectuarse cuando un ayuntamiento pretendiera prorrogarse en sus funciones públicas y no se realizaran las elecciones para el nuevo ayuntamiento.¹⁵⁷

Ahora bien, como se decía en párrafos anteriores, la revocación, no es una medida sancionadora exclusivamente, como en el caso de la suspensión, sino que además, es reconstitutiva del orden jurídico, debido a que alguno o

¹⁵⁵ Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma Municipal Mexicana, año 1, Núm. 2, Mayo-Agosto, 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 600.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 600 y s.

¹⁵⁷ *Idem*.

algunos de los integrantes del ayuntamiento, no cumplen con los requisitos establecidos en la ley para ocupar el cargo.

En el caso de Chiapas, no se contempla la revocación, como lo estatuye la Constitución Federal; en su lugar, habla de destitución del encargo. El análisis de dicho procedimiento, será materia de análisis del siguiente capítulo.

La suspensión por su lado, debe aplicarse como sanción a quienes violen la Constitución federal o local, las leyes federales o locales, o bien, no cumplan con las funciones para las que fueron electos.

Con la finalidad de presentar un panorama general sobre el tratamiento jurídico otorgado por las diversas legislaciones, presentaré algunos ejemplos de las entidades que mejor han logrado comprender este tema.

La Ley Orgánica Municipal de Guanajuato contiene en su Capítulo Decimo la desaparición de Ayuntamientos o Consejos municipales, al establecer:

Artículo 79.- Son causas de desaparición de un Ayuntamiento o Concejo municipal, en su caso:

I.- Incurrir en violaciones graves y reiteradas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado;

II.- La ausencia de la mayoría de los integrantes, tanto propietarios como suplentes, de manera que no pueda integrarse;

III.- La renuncia calificada por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en los términos previstos por el artículo 115 de la Constitución Política Local, de la mayoría de sus integrantes y no pueda integrarse aún con los suplentes;

IV.- La declaratoria de procedencia por el Congreso del Estado, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo,

respecto de la mayoría de los integrantes y no pueda integrarse éste, aún con los suplentes; y

V.- Por actos u omisiones de los integrantes del Ayuntamiento o Concejo municipal, que provoquen una situación grave y permanente, que impida el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento o Concejo municipal, conforme al orden constitucional federal o local.

Artículo 80.- La petición para que el Congreso del Estado declare la desaparición de un Ayuntamiento o Concejo municipal, podrá ser formulada por cualquier ciudadano del Municipio, pero deberá acompañarse de las pruebas idóneas que sustenten la misma.

Artículo 81.- El procedimiento para decretar la desaparición de un Ayuntamiento o Concejo municipal, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Artículo 82.- En el caso de desaparición de un Ayuntamiento o Concejo municipal, el Congreso del Estado designará un Concejo municipal, que funcionará hasta concluir el período respectivo.

Dichos consejos municipales, ejercerán las atribuciones que la Ley establece para los ayuntamientos y se integrarán con igual número de miembros, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Para cubrir las faltas o ausencias temporales de alguno de los integrantes del Consejo, se aplicará en lo conducente, lo dispuesto por la presente Ley, para los miembros del Ayuntamiento.

Con excepción del presidente, cuando por cualquier causa alguno de los integrantes del Consejo, dejare de desempeñar su cargo, éste será ocupado por su suplente; a falta de ambos, el Congreso del Estado,

nombrará a quien deba ocuparlo. En todo caso, la persona designada, deberá cubrir los requisitos que para ser regidor establezca la Ley.

Artículo 83.- Los integrantes del Concejo municipal designado, rendirán su protesta, en el lugar, día y hora que fije el Congreso del Estado, en los mismos términos que prevé esta Ley para la instalación del Ayuntamiento.

A su vez, el Capítulo Decimo Primero de la Ley Orgánica de Guanajuato retoma la Suspensión o Revocación del Mandato de los integrantes del Ayuntamiento o Consejo municipal.

Artículo 84.- El Congreso del Estado, podrá declarar la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los integrantes del Ayuntamiento o Concejo municipal, por las causas establecidas en el presente capítulo, debidamente sustentadas por pruebas idóneas.

Artículo 85.- Es causa de suspensión del mandato, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato.

Artículo 86.- Son causas de revocación del mandato:

I.- Las violaciones graves y reiteradas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política del Estado y a las leyes que de ellas emanen;

II.- Dejar de asistir sin causa justificada a tres sesiones ordinarias del Ayuntamiento o Consejo Municipal en forma continua y hasta cinco durante un periodo de seis meses;

III.- Violar en forma grave y reiterada, los presupuestos de ingresos y egresos aprobados y la normatividad aplicable, que afecte los caudales públicos; y

IV.- Vulnerar gravemente las instituciones democráticas y la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

Artículo 87.- El procedimiento para decretar la suspensión o revocación del mandato de alguno o de algunos de los miembros del Ayuntamiento o Concejo municipal, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato.

Artículo 88.- Decretada la suspensión o revocación del mandato, el Ayuntamiento llamará al suplente, para que rinda la protesta y ocupe el cargo, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la resolución del Congreso del Estado.

Como observamos en la Legislación de Guanajuato establece las causales para la desaparición del Ayuntamiento, la suspensión del mandato, así como las causales de revocación de mandato.

Es importante percatarse como la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, remite la suspensión del mandato a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al contemplar como causal, la declaración de procedencia decretada por su Congreso local.

Considero importante retomar para su análisis la legislación de Chihuahua, que en el Título Quinto del Código Municipal, contempla los procedimientos de las figuras en estudio.

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO I

DE LA DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS

ARTÍCULO 51. *Corresponde exclusivamente al Congreso del Estado, declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido y designar, en su caso, a un Ayuntamiento interino.*

ARTÍCULO 52. Sólo se podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido, cuando éste se haya desintegrado o cuando no sea posible la concurrencia de sus miembros propietarios o suplentes, para el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional federal o estatal.

ARTÍCULO 53. La petición para que el Congreso del Estado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por los vecinos del municipio, por legisladores locales o el Ejecutivo del Estado. Recibida la petición, si el Congreso del Estado lo estima procedente, y de acuerdo a las circunstancias que medien, citará al Ayuntamiento a una audiencia que se celebrará, en su caso, ante la comisión correspondiente, a los cinco días naturales contados a partir de recibida la cita, en la que éste, por conducto del Presidente Municipal o la representación que al efecto designe, con la comparecencia de su o sus defensores, podrá rendir las pruebas que estime conducentes y alegar lo que a sus intereses convenga. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los veinte días naturales siguientes al recibo de la petición. En todo caso, para que esta resolución sea válida, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

ARTÍCULO 54. En los recesos del Congreso, la Diputación Permanente convocará a sesiones extraordinarias, a fin de que se reúna dentro de los tres días siguientes, para conocer de la petición a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Diputación Permanente.

ARTÍCULO 55. Si el Congreso declara que ha desaparecido el Ayuntamiento, procederá a designar e instalar dentro de los tres días

naturales siguientes, entre los vecinos del Municipio, un consejo municipal con el mismo número de integrantes de aquél, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los Regidores.¹⁵⁸

ARTÍCULO 56. Si la desaparición del Ayuntamiento, se declara dentro de los primeros seis meses del ejercicio de éste, el Congreso del Estado, dentro de los seis meses siguientes convocará a nueva elección, aplicándose, en lo conducente, las disposiciones de la ley de la materia.

Si la desaparición del Ayuntamiento, se declara después del plazo señalado, los integrantes del Ayuntamiento, nombrados por el Congreso concluirán el período.

CAPÍTULO II

DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTÍCULO 57. Los miembros de los Ayuntamientos; podrán ser suspendidos definitivamente, en los puestos para los cuales fueron electos o designados, en los siguientes casos:

- I. Quebrantamiento de los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado;
- II. Abandono de sus funciones, en un lapso de quince días consecutivos, sin causa justificada;
- III. Inasistencia consecutiva a tres sesiones de Ayuntamiento, sin causa justificada;

¹⁵⁸ Artículo reformado mediante Decreto No. 850-01 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 38 del 12 de mayo del 2001.

IV. Cuando se susciten entre ellos, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento o el ejercicio de sus funciones;

V. Abuso de autoridad, en perjuicio de la comunidad del municipio;

VI. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

VII. Por haber sido condenado durante el periodo para el cual fue electo por delito intencional, excepto los de carácter político.

VIII. Adopción de forma de Gobierno o base de organización política, distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; y

IX. Incapacidad física que impida el desempeño del cargo para el cual fue electo o legal

judicialmente declarada; en ambas la incapacidad deberá ser permanente.

En estos casos se aplicará, en lo conducente, lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. La resolución correspondiente requerirá el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

En la hipótesis de que la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento se encuentre en alguno de los supuestos previstos en las fracciones anteriores, se estará a lo dispuesto en el artículo 59 de este Código.¹⁵⁹

ARTÍCULO 58. En lo previsto en el artículo que antecede, una vez declarada la suspensión por el Congreso del Estado, éste procederá a la designación de los sustitutos.

ARTÍCULO 59. Cuando por cualquier otra causa, no comprendida en el artículo 57, el Ayuntamiento deje de funcionar normalmente, desacute

¹⁵⁹ Fracción reformada mediante Decreto No. 255-02 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 64 del 10 de agosto del 2002

reiteradamente la legislación estatal o federal o quebrante los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado, el Congreso lo suspenderá definitivamente y nombrará un Ayuntamiento interino, aplicándose, en lo conducente, lo establecido en el Capítulo anterior.

Es importante retomar del Código Municipal de Chihuahua, la inclusión de los vecinos para declarar la desaparición de los Ayuntamientos como órgano de gobierno.

Es importante destacar que el ordenamiento legal en cita, habla de una suspensión definitiva, en lugar de revocación de mandato; mientras que la suspensión simple no es tratada.

Con respecto de la suspensión definitiva a que hace mención, es remitida a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, la resolución correspondiente deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

Lo anterior, hace que no exista duplicidad en el tratamiento jurídico de los mecanismos de defensa en estudio, con las responsabilidades genéricas contempladas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

A manera de ejemplo, me permito retomar también el sistema que implementa Hidalgo, para dar cumplimiento con el mandato establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política Federal.

El artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal, establece la suspensión de los integrantes del Ayuntamiento.

ARTÍCULO 26.- *Ningún ciudadano puede excusarse de desempeñar el cargo de Presidente Municipal, Síndico o Regidor, sino por causa justificada, sancionada por el Ayuntamiento.*

Los miembros del Ayuntamiento, podrán ser suspendidos en el ejercicio de su cargo, en los casos de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Para comprender el alcance del artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal de Hidalgo, me permito transcribir el artículo 152 y 153 de la Constitución Política de esa Entidad Federativa.

Artículo 152.- *Las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre bienes, cuya procedencia no pudieran justificar lícitamente.*

Las Leyes penales en estos casos, sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Artículo 153.- *Siempre que se trate de los funcionarios mencionados en los Artículos 149 párrafo primero y 150 párrafo primero, y el delito fuere del orden común, el Congreso del Estado erigido en gran jurado declarará por mayoría absoluta de los miembros presentes, si ha lugar o no a proceder en contra del acusado. En caso afirmativo, por esta sola declaración, quedará separado de su cargo y sujeto a la autoridad judicial competente.*

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero 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 acusación.

Artículo 154.- En las faltas graves administrativas cometidas por los mismos funcionarios a que se refiere el precepto legal anterior, conocerá la Legislatura del Estado; tanto en este caso, como en los que especifica el Artículo que precede a éste, conocerá el Congreso como órgano de acusación y el Tribunal Superior de Justicia del Estado como Jurado de Sentencia, con sujeción a lo previsto en la ley reglamentaria de la materia.

En las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público del Estado.

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

Ahora bien, con la finalidad de conocer las causas por las que puede juzgar el Congreso local, a los integrantes del Ayuntamiento, transcribo los artículos respectivos de Ley Orgánica del Estado de Hidalgo:

ARTÍCULO 27.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrá suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros, por causas graves, tales como las que señalan la Constitución Política del Estado de Hidalgo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

ARTÍCULO 28.- En caso de falta absoluta del Ayuntamiento, si conforme a la Constitución Política del Estado de Hidalgo y a ésta Ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso del Estado, designará entre los vecinos, al Concejo Municipal

que concluirá el período respectivo; éste Concejo, estará Integrado por el número de miembros que determine ésta Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los integrantes de los ayuntamientos.

En caso de falta absoluta del Ayuntamiento en el primer año, el Congreso del Estado, designará un Concejo Municipal Interino y notificará lo actuado al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, para que éste convoque, en un plazo de noventa días a elecciones extraordinarias para elegir al Ayuntamiento que deba terminar el período.

Si la falta absoluta del Ayuntamiento, acontece en los dos últimos años el Congreso, del Estado nombrará un Concejo Municipal sustituto que termine el período.

Si el Congreso del Estado no estuviere en periodo ordinario, la Diputación Permanente lo convocará a sesión extraordinaria para los efectos anteriores.

Hay falta absoluta del Ayuntamiento, cuando no se hubieren efectuado las elecciones, se hubiesen declarado nulas, no se presentasen al Ayuntamiento a rendir la protesta sus integrantes, por renuncia mayoritaria de sus miembros, por haber sido desaparecido el gobierno municipal o por muerte o incapacidad absoluta de la mayoría de sus integrantes.

Si alguno de los miembros del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la Ley.

ARTÍCULO 29.- Se considera desintegrado un Ayuntamiento, cuando por cualquier causa aunque sea temporal, falten todos los regidores propietarios y suplentes, quedando sin gobierno el Municipio; si quedan algunos regidores pero no los suficientes para constituir mayoría, se llamará a los suplentes y si así tampoco integran mayoría, el Congreso del Estado hará la declaratoria de desaparición y se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

ARTÍCULO 71.- Lo dispuesto en el Artículo 27 de ésta Ley, procederá en los siguientes casos:

- I.- Por abandono de sus funciones en un lapso de treinta días consecutivos, sin causa justificada;
- II.- Por inasistencia consecutiva a tres sesiones del Ayuntamiento, sin causa justificada;
- III.- Cuando existan entre sus miembros, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y el ejercicio de sus funciones;
- IV.- Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso;
- V.- Por incapacidad física o legal y
- VI.- Por causas análogas o a juicio de la propia Legislatura.

ARTÍCULO 72.- En los casos previstos por las Fracciones I, II, IV y V del artículo que antecede, cuando se trate solamente de uno o de varios miembros del Ayuntamiento, sin llegar a su totalidad, la suspensión o revocación, operará de pleno derecho y el Congreso del Estado deberá llamar a los suplentes para que de inmediato o dentro de un término de cinco días, se presenten a desempeñar sus funciones.

ARTÍCULO 73.- Cuando el Congreso del Estado, tenga conocimiento de la existencia de la situación prevista por la Fracción III del Artículo 71 de ésta Ley, previa investigación y análisis de los hechos, después de escuchar a los interesados y de conformidad con la Fracción XVIII del Artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, podrá declarar desaparecido al Ayuntamiento y designar entre los vecinos más destacados y preparados un Concejo Municipal que concluirá el período respectivo, el cual estará integrado por un Presidente; dos Vocales Ejecutivos que serán los Síndicos, en su caso y cinco Vocales que asumirán las funciones que a los Regidores señala el Artículo 62 de ésta Ley.

La legislación de Hidalgo prevé la aprobación de las dos terceras partes del congreso local para la suspensión de ayuntamientos, declaración de desaparición y suspensión o revocación de alguno de sus integrantes, por causas graves que señala la propia Constitución local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como se observa, las causas graves son retomadas para sancionar las conductas de los servidores públicos, sin que exista duplicidad de las causas graves en los procedimientos para sancionar las conductas de los representantes del Ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala establece en el Título Quinto, Capítulos Primero y Segundo, de manera separada las causas en que procederá la desaparición, la suspensión del ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. .

CAPITULO PRIMERO DE LAS CAUSAS

ARTÍCULO 65.- *El Congreso del Estado, oyendo a los interesados y valorando las pruebas que éstos aporten, por votación de las dos terceras partes de sus integrantes, está facultado para:*

- I.- Declarar la desaparición de Ayuntamientos.*
- II.- Decretar la suspensión de Ayuntamientos.*
- III.- Suspender a algún integrante de los Ayuntamientos.*
- IV.- Revocar el mandato de algún miembro de los Ayuntamientos.*

ARTÍCULO 66.- *Procederá la declaración de desaparición de algún Ayuntamiento cuando:*

- I.- La mayoría de sus integrantes propietarios y suplentes abandonen el cargo.*

II.- La mayoría de sus integrantes propietarios o suplentes estén imposibilitados, física, legalmente, o por conflictos, en forma definitiva a continuar desarrollando sus funciones armónicamente.

ARTÍCULO 67.- Procederá la suspensión de algún Ayuntamiento en los siguientes casos:

I.- Cuando el Ayuntamiento deje de cumplir sus funciones de manera temporal por cualquiera de las causas mencionadas en la Fracción I del artículo anterior.

II.- Cuando el Ayuntamiento reiteradamente desacate la Ley.

ARTÍCULO 68.- La suspensión de alguno de los integrantes del Ayuntamiento se declarará:

I.- Por inasistencia a cinco sesiones de Cabildo, sin causa justificada, en el lapso de un año.

II.- Por imposibilidad física o legal que exceda de tres meses, o cuando dé lugar a conflictos que materialmente le impidan el cumplimiento de sus funciones.

III.- Por incumplimiento constante y reiterado de sus obligaciones, por abuso de autoridad o por incurrir en faltas graves, a juicio del propio Congreso del Estado.

ARTÍCULO 69.- La revocación del mandato de alguno de los integrantes del Ayuntamiento procederá cuando:

I.- Abandone sus funciones sin causa justificada de manera definitiva.

II.- Actúe en contra de los intereses de la comunidad.

III.- La mayoría de los ciudadanos del Municipio pida la revocación o proteste sistemáticamente en su contra.

ARTÍCULO 70.- Cuando la mayoría de los integrantes propietarios de un Ayuntamiento soliciten licencia o asuman una conducta que revele, a

juicio del Congreso del Estado, abandono de sus funciones que impidan la integración del Ayuntamiento, el Congreso citará a los suplentes de esos municipales para integrar el Ayuntamiento conjuntamente con los demás propietarios, y si los suplentes no concurren se estará a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley.

ARTÍCULO 71.- Declarada la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento, el Congreso del Estado designará un Consejo Municipal, en los términos de lo establecido por la Constitución Política del Estado, el cual funcionará de manera análoga a los Ayuntamientos.

Los Consejos Municipales se integrarán por cinco ciudadanos y de entre ellos se designará a un Presidente, el que tendrá las mismas facultades y obligaciones que los Presidentes Municipales.

Se observa con los ejemplos realizados, que el tratamiento jurídico que las Entidades Federativas otorgan a las figuras de la desaparición y suspensión de Ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, que los términos de desaparición, suspensión y revocación ha generado complejidad en su conceptualización, y que las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales, han otorgado interpretaciones muy distintas.

Es importante comentar que la Constitución Federal exige para que procedan los mecanismos de defensa constitucional en estudio, que se presenten algunas de las "causas graves", sin que en su contenido contemple cuáles son esas causas graves, dejando que las establezca las legislaturas locales; lo que ha causado que en las Entidades Federativas, el tratamiento jurídico sea diverso.

Con respecto a la figura de la revocación del mandato, notamos que la Constitución Federal, de manera inequívoca utiliza el término, al tratarse de una destitución, más no de una revocación. Aunado a ello, las legislaciones como

en el caso de Chihuahua, retoma el término de suspensión definitiva, en vez de revocación o destitución.

Profundizaré en los comentarios y puntos de opinión en el siguiente capítulo, en el cual efectuaré un análisis a la legislación del Estado de Chiapas, con la finalidad de verificar si el tratamiento jurídico implementado da cabal cumplimiento con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO CUARTO

HACIA UNA REGULACIÓN DE LA LEGISLACION DE CHIAPAS

4.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS.

En el anterior capítulo analizamos la responsabilidad de los funcionarios públicos, haciendo la diferenciación entre la responsabilidad civil, penal, administrativa y política, con la finalidad de comprender e identificar ésta última; también se abordaron las responsabilidades políticas que se estatuyen a los ayuntamientos, como son la desaparición y suspensión de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros; ahora bien, corresponde analizar en este último capítulo la normatividad que regula esas responsabilidades y el procedimiento establecido en el estado de Chiapas, con la finalidad de identificar si la legislación de Chiapas da cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para concluir con esta investigación se harán las propuestas que considero pertinentes retomar para mejorar el procedimiento de las responsabilidades políticas a que hace mención la ley suprema, con la finalidad de cumplir con el objetivo de la reforma efectuada en el año de 1983, hacer efectiva la seguridad política de los Ayuntamientos en el país, y en lo particular, los ayuntamientos del estado de Chiapas.

El Doctor Eduardo López, comenta al respecto del objetivo de la Reforma a la fracción I, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al afirmar:

"El objetivo que persigue esta fracción I que fue adicionada a la reforma de 1983, es evitar que las autoridades federales y estatales ajenas al poder municipal que ejerce directamente el pueblo, pudieran de manera

*arbitraria como lo hacían antes de la Reforma, suspender o revocar ayuntamientos o el nombramiento de alguno de los integrantes. Además de conceder el integrante presunto, la garantía de audiencia, es decir dándole la oportunidad de ofrecer sus pruebas y rendir los alegatos ante el congreso del estado, y sea este máximo órgano soberano el que decida si procede o no la suspensión o revocación del mandato".*¹⁶⁰

Como se advierte, esta reforma es de carácter eminentemente política, pues tiene como finalidad brindar a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica en su encargo, por tratarse de representantes públicos, y es la propia ley, la que establece el periodo de tiempo por el cual fueron elegidos, sin que se presenten situaciones que no permitan su durabilidad en el periodo establecido, como es el caso de destituciones o suspensiones por parte de los Gobernadores de los Estados.

La reforma institucional del municipio es definitivamente un tema de debate plural y diverso. Puede existir acuerdo sobre temas y cuestiones muy generales (sobre la necesidad de descentralizar o el de impulsar real y efectivamente la autonomía del gobierno local por ejemplo), pero en realidad cuanto más específica es la discusión, cuanto más se analizan los mecanismos y las formas concretas para reformar los espacios de la vida municipal, más matices y diferencias aparecen, no solo de grado, sino de fondo y perspectiva.¹⁶¹

Como bien lo afirma el Doctor Jorge Adame, la materia municipal corresponde al conocimiento interpretativo, mas no a las ciencias exactas; lo que origina la existencia de debate doctrinal, y las figuras en estudio, son controversiales, al no existir entre otras cuestiones, una uniformidad en el tratamiento jurídico de los procedimientos en las Entidades Federativas.

Es por ello, que trataré sin profundizar en las diversas opiniones, preponderando los principios constitucionales que reconocen la institución

¹⁶⁰ LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, op. cit. p. 131.

¹⁶¹ ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *el Derecho Municipal en México*, op. cit., p. 97.

municipal, un análisis interpretativo de lo estatuido en la fracción I, tercer párrafo, del artículo 115, de la Constitución Federal, con los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico de nuestro Estado, con los cuales da cumplimiento a ese mandato constitucional.

La defensa de los intereses municipales se ha observado desde sus orígenes del municipio, por ser la institución que vela por el desarrollo y la convivencia de la comunidad, debido a que han existido intromisiones de intereses exteriores en su vida interna, conllevando todo ello, en la búsqueda de mecanismos de defensa que permitan su estabilidad política y social.

La historia política del Municipio en México, nos ha revelado desde sus orígenes una clara y firme concepción municipalista, al haber proyectado desde sus orígenes más remotos al Municipio con la calidad de una entidad territorial de Derecho Público con la firme finalidad de preservar intereses locales. La historia del Municipio como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable de que la institución del Municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad. Esta concepción histórica del Municipio desde las propias fuentes de su nacimiento se ha traducido en la existencia de una institución política municipal con un proyecto existencial propio, con un alto contenido de filosofía política municipal y con la clara perspectiva de avocarse a la defensa de intereses de la propia comunidad y de los propios fines políticos y administrativos del Municipio, fines e intereses que muchas veces pueden ser distintos a los del propio Estado, en el cual el Municipio se encuentra enclavado.¹⁶²

Estos antecedentes, nos interesan únicamente para soportar la finalidad de la figura del Municipio, que es la defensa de los intereses de la vida política que constituye una demarcación territorial y que, como bien sabemos son distintas a las del propio estado.

¹⁶² FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, edit. Porrúa, México D.F., 1998, p. 217.

En ese sentido, para que permanezca organizado políticamente sin intermisión a su vida interna de poderes distintos, la reforma realizada en 1983 fortalece la vida municipal, ya que la Constitución Federal retoma mecanismos de defensa que las legislaturas locales deben implementar y respetar.

En ese sentido, el Doctor Miguel Carbonell, ha comentado:

"El tercer párrafo de la fracción I contempla diversos mecanismos de control que pueden ejercer las legislaturas sobre los municipios que se encuentren dentro del territorio de su entidad federativa. Así se contempla la suspensión de ayuntamientos, la declaración de que un ayuntamiento ha desaparecido, la suspensión del mandato de alguno de sus miembros y la revocación de dicho mandato. Ahora bien, para que tales medidas puedan llevarse a cabo, el texto constitucional exige las dos terceras partes del total de integrantes de la legislatura local respectiva. Además solamente se podría actualizar el supuesto para tomar una de esas medidas si así está previsto, con carácter de grave, en una ley emitida por la propia legislatura (emitida con anterioridad al hecho de que se trate, por cierto), y si a demás se les da oportunidad de defensa (ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, así como formulación de alegatos) a los interesados".¹⁶³

Con los mecanismos de control para los representantes del Municipio, el poder del Estado y Federal no pueden desaparecer y suspender los Ayuntamientos o suspender y destituir a alguno de sus integrantes, ya que la Constitución Política Federal, otorga la facultad al Congreso de los Estados para que como órgano deliberativo juzgue la existencia de una falta grave a la ley local, a los Ayuntamientos o sus integrantes, previa oportunidad suficiente para presentar pruebas y hacer los alegatos correspondientes.

¹⁶³ CARBONELL, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, edit. Porrúa-UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D.F., 2007, p. 709.

Para una mayor comprensión, me permito analizar los ordenamientos jurídicos del estado de Chiapas para verificar si contempla en los términos establecidos, los mecanismos de defensa constitucional, como los son: la desaparición y suspensión del ayuntamiento, así como la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus integrantes.

El artículo 30 de la Constitución de Chiapas, contiene las atribuciones del Congreso del Estado, facultando en la fracción XXXIII, al Congreso para suspender hasta por tres meses a los miembros de los Ayuntamientos, o la separación del cargo previa formación de causa, al encontrarse dentro de los supuestos establecidos en el título decimo del ordenamiento en mención.

Cabe aclarar que el título decimo segundo contempla las responsabilidades de los servidores públicos, mas no el título decimo como lo establece la fracción XXXIII, del artículo 30 en análisis.

Artículo 30.- Son atribuciones del Congreso del Estado:

XXXIII. Suspender hasta por tres meses, previa garantía de audiencia, a los miembros de los Ayuntamientos por sí o a petición del Ejecutivo cuando ello sea indispensable para la práctica de alguna averiguación, y en su caso, separarlos del cargo previa formación de causa, en los supuestos establecidos por el título décimo de esta Constitución.

Como se puede ver, esta fracción se refiere a las responsabilidades de los Servidores Públicos en general, tema diverso al de la presente investigación; sin embargo, tiene una relación estrecha al considerar como servidores públicos: las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento en el Estado, Municipio u Órganos Paraestatales o Paramunicipales.

Las Entidades Federativas han confundido el tratamiento jurídico que se debe de establecer para suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido, o bien, para suspender o revocar el mandato de alguno de sus integrantes, con

el sistema de responsabilidades de los servidores públicos; Chiapas no es la excepción, al incluir causales de carácter político en la declaración de procedencia y el juicio político.

Es decir, las figuras de la declaración de procedencia y juicio político, se encuentran contempladas en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que trata de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado. Considerando dentro de los servidores públicos a los representantes de elección popular, instituyendo que las Constituciones de los Estados de la República precisaran como servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Al respecto, el artículo 109 de la Constitución Federal establece:

Artículo 109. *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades 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 político 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 desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los 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, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes 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 la propiedad 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.

Como vemos el artículo 109 Constitucional faculta a las Legislaciones de los Estados para que establezcan sus leyes de responsabilidades de los servidores públicos, dejando a libertad de cada Estado el procedimiento que se deba seguir para aplicar las sanciones.

Lo anterior, ha originado que las Constituciones locales contemplen en un apartado específico las responsabilidades de sus servidores públicos, y regulen el procedimiento a seguir en una ley denominada "Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en la que también se han contemplado dentro de las causales, las responsabilidades políticas de los servidores públicos municipales, (Presidente, Síndico y Regidores), originando con ello, duplicidad en el procedimiento para sancionar las responsabilidades políticas.

Es decir, la duplicidad en el procedimiento, se presenta derivado de que las "causales graves" que considera la Constitución Federal, en el caso de las

figuras de desaparición y suspensión del Ayuntamiento o suspensión y revocación del mandato de alguno de sus integrantes, son también consideradas en el juicio político y la declaración de procedencia, que corresponde al procedimiento establecido como consecuencia de responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe señalar que en el juicio político y la declaración de procedencia, la Constitución Federal deja en libertad a las Entidades Federativas para su regulación, lo que conlleva a que las responsabilidades políticas que trata las figuras en estudio, se efectúen por procedimiento distinto, y no sé de cumplimiento a que sean las dos terceras partes de los integrantes de los congresos locales quienes aprueben si procede o no, la sanción correspondiente.

Para tener un panorama amplio al respecto del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos que se sigue en Chiapas, me permito transcribir el título decimo segundo de la Constitución de Chiapas, que establece lo siguiente:

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO **DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Artículo 79.- *Para los efectos de este Título tendrán el carácter de servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los servidores públicos, los empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, paraestatal, municipal, así como de los órganos a los que esta Constitución otorga autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

El Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso del Estado, los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado y los Presidentes Municipales, sólo serán responsables por violaciones a la Constitución General de la República, a la del Estado y a las leyes que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

Artículo 80.- *El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de acuerdo con las prevenciones siguientes:*

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 81, de la Constitución 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 o de su buen despacho.*
No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.
- II. La comisión de delitos por parte de servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.*
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se establecerán en forma autónoma, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los 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 o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio o, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán este delito con el decomiso 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 el Congreso del Estado, respecto de las conductas a que se refiere este artículo.

Artículo 81.- *Podrán ser sujetos de juicio político: El Gobernador del Estado; los Diputados Locales; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y los Consejeros de la Judicatura; los Secretarios de Despacho; el Procurador General de Justicia del Estado; el Subprocurador General de Justicia y el Fiscal Electoral; el Presidente y los Contralores de la Comisión de Fiscalización Electoral; los Consejeros Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; los Coordinadores Generales; los Presidentes Municipales; los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos; los Consejeros y el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de los Derechos Humanos; y el Auditor Superior del Estado.*

Quando los servidores públicos mencionados, así como los Presidentes Municipales incurran en violaciones graves a la Constitución del Estado y a las leyes que de ella emanen, así como en el manejo indebido de fondos y recursos estatales o municipales, se observará el procedimiento establecido en este precepto.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este artículo, el Congreso del Estado erigido en Jurado de Acusación, procederá a la

acusación respectiva ante el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión del mismo, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado.

En conocimiento de la acusación, y erigido el Tribunal de Sentencia, el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado aplicará la sanción correspondiente mediante resolución emitida cuando menos por mayoría de votos de magistrados presentes en la respectiva sesión del Pleno, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, de su defensor y de una Comisión del Jurado de acusación integrada por dos diputados.

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.

Artículo 82.- *Cuando se trate de actos u omisiones sancionados por la Ley Penal cometidos por el Gobernador del Estado; por los Diputados Locales; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y los Consejeros de la Judicatura; por los Secretarios y Subsecretarios de Despacho; por el Procurador General de Justicia del Estado, por el Subprocurador General de Justicia y el Fiscal Electoral; el Presidente y los Contralores de la Comisión de Fiscalización Electoral; los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; los Coordinadores Generales; los Presidentes, Síndicos y Regidores Municipales; los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y de Fideicomisos Públicos; los Consejeros y el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de los Derechos Humanos; y el Auditor Superior del Estado; el Congreso del Estado o en su caso la Comisión Permanente erigidos en jurado declarará por dos tercios de los*

votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador, y por mayoría relativa cuando se trate de los otros servidores públicos enunciados en este precepto, si ha lugar o no a formación de causa. En caso afirmativo, quedará el acusado por ese sólo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales del orden común; si ésta culmina en sentencia absolutoria el inculpado 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 caso negativo, no habrá lugar a 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.

Cuando el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado y los Magistrados y los Consejeros del Tribunal Superior de Justicia del Estado incurran en delitos federales, recibida que sea la declaratoria de procedencia a que se contrae el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado erigido en jurado, por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador y por mayoría relativa cuando se trate de los demás servidores públicos, determinará la procedencia o no de dicha declaración, en caso afirmativo quedará el inculpado separado de su cargo, en tanto esté sujeto a la acción de los Tribunales del orden Federal. Si la sentencia fuese condenatoria la separación de su cargo será definitiva. En caso negativo la solicitud de declaratoria de procedencia se desechará de plano, sin perjuicio de que la imputación por la comisión de delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo a 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 reparar los daños y resarcir los 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.

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

Artículo 83.- *De los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que impliquen responsabilidad administrativa, conocerá el Congreso del Estado como Jurado de Acusación y el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado erigido en Tribunal de Sentencia; el Jurado de acusación declarará por mayoría relativa de sus miembros presentes si el encausado es o no culpable, si la declaración fuere de no responsabilidad, el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo, si fuere la de culpabilidad quedará separado inmediatamente del mismo y se turnará el caso al Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado en Pleno, con audiencia del encausado, de su defensor y de una Comisión del Jurado de Acusación integrada por dos Diputados Locales, resolverá por mayoría de votos lo que proceda de acuerdo con la Ley.*

Las sanciones por responsabilidad administrativa, consistirán en la suspensión, destitución, inhabilitación del servidor público y multa que deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones a que se refiere el artículo 80, fracción III, de esta Constitución, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La sentencia correspondiente será emitida antes de un año a partir del momento en que conozca el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Con la finalidad de ejemplificar el tratamiento jurídico que se le brinda en Chiapas al juicio político y la declaración de procedencia que hace referencia la Constitución Federal, se realiza el siguiente concentrado.

JUICIO POLÍTICO (Art. 81)	DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (Art.82)
SUJETOS	
Presidentes Municipales.	Presidentes Municipales, Síndico y Regidores.
SUPUESTOS	
1.- <i>Violaciones graves a la Constitución del Estado y leyes que de ella emanen.</i> 2.- Manejo indebido de fondos y recursos Estatales o Municipales.	Actos u omisiones sancionados por la Ley Penal.
PROCEDIMIENTO	
El Congreso Local procederá a la acusación respectiva ante el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión del mismo, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculcado. El Tribunal Constitucional emitirá sentencia y sanción, previa audiencia del acusado, abogado o abogados, y comisión del jurado de acusación.	El Congreso del Estado o Comisión Permanente erigidos en jurado declarará por dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador, y por mayoría relativa cuando se trate de los otros servidores públicos enunciados en este precepto, si ha lugar o no a formación de causa. FORMACIÓN DE CAUSA: Consiste en la separación de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales del orden común. Si termina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función.
SANCIÓN	
Destitución Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones del servicio público.	Suspensión.

Con la descripción de los artículos referentes a la responsabilidad de los servidores públicos y la ejemplificación, se demuestra la existencia de duplicidad en el procedimiento para juzgar una responsabilidad política, dejando en estado de indefensión a los integrantes del Ayuntamiento, al contemplar dentro de los supuestos las violaciones graves a la Constitución del Estado y las leyes que de ella emanen.

El supuesto en mención, genera imprecisión en su tratamiento, y da lugar, a que una de las causales correspondiente a una responsabilidad política se contemple en este supuesto.

4.2 ANÁLISIS DE DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL EN LO CONDUCTENTE

Una vez que se analizó la Ley de Responsabilidades del Estado de Chiapas, procedo a analizar los mecanismos de defensa constitucional en nuestra Entidad, consistentes en la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos, así como la suspensión y revocación de alguno de sus integrantes.

El artículo 69, párrafo cuarto, de la Constitución de Chiapas, da cumplimiento con lo estatuido en la fracción I, tercer párrafo, del artículo 115, de la Constitución Federal, estableciendo que el ordenamiento que contempla "las causas graves", es la Ley Orgánica Municipal, al establecer:

Artículo 69, párrafo cuarto: El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Es importante precisar, que para la organización del Municipio, no solo depende de la Constitución Federal y de las Constituciones locales, sino además de un tercer ordenamiento jurídico, que es la Ley Orgánica Municipal o Código Municipal, ordenamiento que contiene las atribuciones de los municipios, señalando de manera concreta y específica, sus propios fines. En el caso de Chiapas, denominada Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Con la finalidad de analizar la legislación que regula las causas por las cuales se puede desaparecer y suspender a un Ayuntamiento, o bien, suspender o revocar el mandato (destitución) de alguno de sus integrantes, procedo a transcribir la parte conducente de la Ley Orgánica Municipal.

CAPÍTULO II

DE LA DECLARATORIA DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS

Artículo 155.- *Corresponde al Congreso del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, declarar que un ayuntamiento ha desaparecido y designar, en su caso, a un consejo municipal, en los términos del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 156.- *Solo se podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido cuando el Cabildo se haya desintegrado o no sea posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional Federal o Estatal.*

Artículo 157.- *La petición para que el Congreso del Estado conozca las causas a que se refiere el artículo anterior podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por los Diputados Estatales o por los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal.*

Recibida la petición, si el Congreso del Estado la estimare procedente y de acuerdo a las circunstancias que medien, citará al Ayuntamiento. una audiencia que se celebrara ante la comisión correspondiente del Congreso del Estado, dentro d cinco días naturales contados a partir de recibido el citatorio, por conducto del Presidente Municipal con la representación que al efecto designe, con la comparecencia de sus defensores, para que rinda las pruebas que estimare conducentes y alegue lo que a sus intereses convenga. La resolución del Congreso del Estado se pronunciará dentro de los ocho días hábiles siguientes al desahogo de las pruebas

Artículo 158.- *En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, convocara a sesiones extraordinarias a fin de que se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de la petición a que se refiere el artículo anterior.*

Artículo 159.- *Si el Congreso del Estado declara que ha desaparecido un ayuntamiento, instalará de inmediato un Consejo Municipal con el número de integrantes que la Constitución del Estado señala, de entre los miembros del consejo que se designen, en el momento de su instalación, se elegirán a las personas que habrán de desempeñar las funciones de Presidente del Consejo, Síndico y Regidores.*

Los Consejos Municipales tendrán las mismas atribuciones que esta ley confiere a los Ayuntamientos y concluirá el período correspondiente.

De la transcripción anterior, nos percatamos que la Ley Orgánica, contempla dos causales de desaparición:

1. La desintegración del cabildo.
2. Cuando no sea posible el ejercicio de sus funciones.

Para la declaración de la desaparición, requiere la aprobación de las dos terceras partes del Congreso local, estableciendo en el caso de que el Congreso se encuentre en receso, deberá aprobar las dos terceras partes de la Comisión permanente para convocar a sesión extraordinaria, que se efectuará dentro de los tres días siguientes.

Con lo anterior, consideró la figura analizada, da cumplimiento con lo determinado en la Constitución Federal.

Ahora bien, analizaremos la suspensión definitiva de los integrantes de los Ayuntamientos, que se encuentra regulado en el Capítulo III, que refiere a la suspensión definitiva de los integrantes de los ayuntamientos, que literalmente establece:

CAPÍTULO III

DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 160.- Los integrantes de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente de los cargos para los cuales fueron electos, por las siguientes causas:

- I.- Quebrantar los principios del régimen Federal o los de la Constitución Política del Estado;*
- II.- Violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado;*
- III.- Abandonar sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada;*
- IV.- Faltar a tres sesiones de cabildo sin causa justificada en un periodo de treinta días;*
- V.- Suscitar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del ayuntamiento;*

- VI.- Fallar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones;*
- VII.- Estar sujeto a proceso por delito intencional;*
- VIII.- Promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; y,*
- IX.- Estar física o legalmente incapacitado permanentemente.*

En el caso de que la totalidad de los integrantes del ayuntamiento se encuentren en alguno de los supuestos previstos en las tracciones anteriores, se procederá en los términos del Título X, Capítulo II, de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 161.- *Cuando por cualesquier otras causas no comprendidas en esta Ley, el Ayuntamiento dejare de funcionar normalmente, desacate reiteradamente la Legislación Estatal o Federal, o quebrante los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado, el Congreso del Estado lo suspenderá definitivamente, nombrará un consejo municipal en los términos de la presente ley, y demás disposiciones aplicables.*

Examinando las causales por las cuales puede ser suspendido alguno de los integrantes del Ayuntamiento, la fracción VII, del artículo 162, refiere a encontrarse sujeto a proceso por delito intencional, causal que se encuentra regulada también por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, mediante la declaración de procedencia.

Para que proceda la declaración de procedencia, también se requiere de la aprobación del Congreso del Estado, solo que en este caso, puede ser el Pleno del Congreso o la Comisión permanente, quien tiene la facultad de aprobar, además de ser aprobado con una mayoría simple.

Como vemos, al tener la facultad de la Comisión permanente y ser la mayoría simple quien puede aprobar la suspensión en el supuesto descrito, no se da cumplimiento al requisito establecido en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, consistente en la aprobación de las dos terceras partes del Congreso local.

4.3 EJEMPLOS DE SUSPENSIÓN O DESTITUCIONES PRESENTADAS EN CHIAPAS DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 2011 AL 2012.

En la vida de los municipios de Chiapas, como en los municipios de México, ha existido intromisión por parte del Gobierno del Estado, provocando con ello, suspensiones y destituciones de Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

Ese hecho ha originado que los ayuntamientos se encuentren ejerciendo el encargo, sin tener la seguridad que puedan concluirlo.

En el actual periodo municipal que comprende de enero del 2011 a septiembre de 2012, se ha presentado la separación del encargo del Presidente Municipal de Jiquipilas y la suspensión del mandato del Presidente Municipal de Tumbalá, Chiapas.

El primer caso se efectúa por voluntad propia, y el segundo, por encontrarse el funcionario público sujeto a proceso por delito intencional.

4.3.1 SEPARACION DEL CARGO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE JIQUIPILAS, CHIAPAS.

La separación del cargo del ciudadano Niber López Hernández, Presidente Municipal de Jiquipilas, se presentó por voluntad propia, al presentar licencia indefinida al Cabildo de Jiquipilas, siendo aprobada mediante sesión extraordinaria de cabildos número 12, celebrada el 15 de enero el 2011.

El Congreso del Estado, por sesión extraordinaria efectuada el 18 de marzo de 2011, celebrada por la Comisión Permanente de la sexagésima cuarta legislatura, aprobó que la licencia indefinida es de considerarse como de urgente u obvia resolución, procediendo la Comisión permanente a realizar la votación, siendo aprobada por unanimidad de votos la separación del cargo; me permito transcribir la parte conducente a la aprobación.

(...)

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 80, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas... se le concede licencia indefinida al ciudadano Niber López Hernández, para separarse del cargo de Presidente Municipal de Jiquipilas, Chiapas.

(...)

Cabe precisar que el contenido del artículo 80 de la Constitución local, actualmente se encuentra regulado por el artículo 88, que a la letra dice:

Artículo 88. *Los cargos de Gobernador, de Diputado y los de elección popular de los Ayuntamientos, solo son renunciables por causa justificada, calificada por el Congreso del Estado. Para tal efecto, las renunciaciones deberán presentarse ante el Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, expresando debidamente la causa de la misma.*

Las solicitudes de licencia por más de un año o por tiempo indefinido, serán calificadas como renunciaciones y, por lo tanto, el Congreso del Estado resolverá lo conducente.

Como se describe, la separación del encargo del Presidente Municipal de Jiquipilas, fue por voluntad del Presidente Municipal, y el Congreso del Estado únicamente aprobó la licencia solicitada; luego entonces, no se encuentra en este supuesto, la aplicación de alguno de los mecanismos de defensa en estudio: Suspensión o Revocación del Mandato.

Se anexa oficio que turna el M.V.Z Eras García Durante, Secretario Municipal del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Jiquipilas, Chiapas, con la finalidad que el Congreso del Estado determinara la aprobación correspondiente.



H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL
DE JIQUIPILAS, CHIAPAS 2011-2012



PRESIDENCIA MUNICIPAL

JIQUIPILAS, CHIAPAS A 16 DE MARZO DEL 2011.

C. DIPUTADO JUAN JESÚS AQUINO CALVO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS.

PRESENTE

POR MEDIO DEL PRESENTE ME DIRIJO A USTED PARA EFECTOS DE TURNARLE A ESE H. CONGRESO DEL ESTADO COPIA DEBIDAMENTE CERTIFICADA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDOS NUMERO 12, CELEBRADA EL DÍA 15 DE ENERO DEL PRESENTE AÑO, EN LA SALA DE SESIONES DE ESTE H. AYUNTAMIENTO, EN LA CUAL SOLICITÓ LICENCIA PARA SEPARARSE DE SU ENCARGO EL C. NIBER LÓPEZ HERNÁNDEZ EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ESTE H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE JIQUIPILAS CHIAPAS; REMISIÓN QUE SE HACE PARA SU DETERMINACIÓN PROCEDENTE DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 153 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS.

ATENTAMENTE



JIQUIPILAS, CHIAPAS
PERIODO 2011-2012

SECRETARIA

M.V.Z. ERAS GARCÍA DURANTE
SECRETARIO MUNICIPAL

4.3.2 SUSPENSIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL DE TUMBALÁ, CHIAPAS.

En el caso presentado en el Ayuntamiento de Tumbalá, me permito narrar de manera concisa, los motivos por los cuales fue suspendido del cargo, así como, el tratamiento jurídico que el Congreso local efectuó.

Mediante oficio PGJE/0172/2011, de fecha 03 de Mayo del 2011, y recibido por la oficialía de partes del Congreso del Estado el 04 del mismo mes y año, el licenciado Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, con copias de las actuaciones que integran la Averiguación Previa número 68/IN41-M3/2011, solicitó a ese Congreso del Estado de Chiapas, se constituya en jurado para conocer del Juicio de Procedencia y determinara si ha lugar o no ha formación de causa en contra de Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tumbalá, Chiapas, como probable responsable de los delitos de LESIONES Y ABUSO DE AUTORIDAD, en agravio de Simón López Luna, con la finalidad de que la Institución del Ministerio Público esté en posibilidades legales de ejercitar acción penal en contra de ésta persona ante el Juzgado del Ramo Penal del Distrito judicial correspondiente.

Con el objeto de otorgarle consecución al trámite Legislativo correspondiente a la solicitud de referencia, mediante escrito de fecha 06 de mayo de 2011, el Diputado Juan Jesús Aquino Calvo, Presidente del Congreso del Estado de Chiapas, la turnó con el expediente respectivo para su estudio y dictamen a la Comisión de Justicia.

En cumplimiento al artículo 36, de la Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, el Congreso del Estado, procedió a notificar con fecha 13 de mayo de 2011, al licenciado Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, que tanto la suscrita comisión, como el Pleno del Congreso del Estado de Chiapas, se erigía en jurado de procedencia con motivo a la solicitud realizada.

Mediante citatorio de fecha 13 de mayo de 2011, se notifico al Ciudadano Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal de Tumbalá, Chiapas; con la finalidad de que asistiera a comparecer el 17 de mayo de 2011, a las 14:00 horas, ante el Salón de Usos Múltiples del Congreso del Estado, con el objeto de otorgarle la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ser escuchado en declaración y ofreciera en su defensa las pruebas que por derecho le correspondan.

En la audiencia de referencia, el Ciudadano Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal del Tumbalá, Chiapas; se reservó el derecho a declarar y hacerlo por escrito; por su parte el licenciado Miguel Ángel Alfaro García, exhibió la declaración de su defensor y acompañó documentales diversas, que ofreció como pruebas.

Con fecha 18 de mayo de 2011, la Comisión de Justicia, con fundamento en el artículo 72, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, declaró que si había lugar a formación de causa en contra del ciudadano Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, resolviendo la separación del cargo.

Como se advierte en este caso fue la Comisión de Justicia del Honorable Congreso del Estado, quien resolvió la declaración de procedencia, sin la presencia del Pleno del Congreso.

Lo anterior, vulnera los derechos del Presidente Municipal al no dar cumplimiento el Congreso del Estado, con lo determinado en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere a que las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y

cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Se anexan los puntos resolutive del Dictamen realizado el 18 de mayo del 2011, emitido por la Comisión de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas.



PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE CHIAPAS

Dictamen

Resolutivo Primero. - Con fundamento en el artículo 72, de la Constitución Política de Estado de Chiapas, se declara que si ha lugar a formación de causa en contra de Ciudadano Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, en virtud de haberse acreditado el Cuerpo del Delito y la Probable Responsabilidad Penal de los delitos de Lesiones y Abuso de Autoridad, cometidos en agravio del ciudadano SIMÓN LÓPEZ LUNA; el primero de los delitos previsto en el artículo 165, párrafo primero y sancionado en el segundo párrafo, fracción III del mismo numeral; el segundo injusto se encuentra previsto en el párrafo primero, fracción II del artículo 420, y sancionado en el penúltimo párrafo de ese mismo numeral; ambos en relación con los artículos 14 fracción I (delito instantáneo), 15 párrafo segundo (delito doloso), 19 fracción II (hipótesis: los que lo realicen por sí mismo), todos del Código Penal para el Estado de Chiapas en vigor.

Resolutivo Segundo. - En consecuencia es de separarse del cargo al Ciudadano Porfirio Ramos Torres, de Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, quedando sujeto a la acción de los Tribunales del orden común.

Resolutivo Tercero. - Es de nombrarse al Síndico Municipal Propietario, Mateo Mendoza Pérez, para que previa protesta de ley que rinda ante el Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, ocupe a partir de la fecha que sea aprobado por el Pleno de este Poder Legislativo, el cargo de Presidente Municipal.

Resolutivo Cuarto. - Es de nombrarse al Síndico Suplente, Juan Mayo Arcos, para que previa protesta de ley que rinda ante el Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, ocupe a partir de la fecha que sea aprobado por el Pleno de este Poder Legislativo, el cargo de Síndico Municipal Propietario.

Resolutivo Quinto. - Es de expedirse los nombramientos y comunicados correspondientes.

Resolutivo Sexto. - Notifíquese la presente resolución a los CC. Porfirio Ramos Torres; Licenciado Raciél López Salazar, Procurador General de Justicia del Estado y a Simón López Luna, para los efectos legales correspondientes.



PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE CHIAPAS

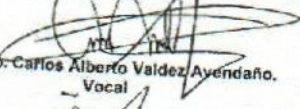
Así lo resolvieron y dictaminaron por UNANIMIDAD de votos los Diputados
presentes de la Comisión de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura
Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en reunión de trabajo
celebrada en el Salón de Usos Múltiples del Congreso del Estado, en la ciudad de
Tuxtla Gutiérrez, a los 18 días del mes de Mayo del año 2011.

Atentamente.
"Sufragio Efectivo. No Reelección".
Por la Comisión de Justicia.

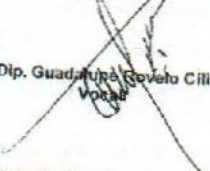

Dip. Javín Guzmán Vilchis.
Presidente.

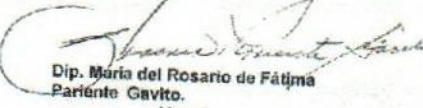

Dip. Guillermo Ochoa Gallegos.
Vicepresidente.


Dip. René Gregorio Velázquez Santiago.
Secretario.


Dip. Carlos Alberto Valdez Avendaño.
Vocal


Dip. Aquiles Espinosa García.
Vocal


Dip. Guadalupe Govelet Cillas.
Vocal


Dip. María del Rosario de Fátima
Pariente Gavito.
Vocal

La presente foja de firmas corresponde al dictamen de fecha 18 de Mayo de 2011, emitido por la Comisión de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, por medio del cual declara que si ha lugar a formación de causa en contra del Ciudadano Porfirio Ramos Torres, Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Tumbalá, Chiapas, en virtud de haberse acreditado el Cuerpo del Delito y la Probable Responsabilidad Penal de los delitos de Lesiones y Abuso de Autoridad, cometidos en agravio del ciudadano SIMÓN LÓPEZ LUNA; el primero de los delitos previsto en el artículo 165, párrafo primero y sancionado en el segundo párrafo, fracción III del mismo numeral; el segundo inculpa se encuentra previsto en el párrafo primero, fracción II del artículo 420, y sancionado en el penúltimo párrafo de ese mismo numeral; ambos en relación con los artículos 14 fracción I (delito instantáneo), 15 párrafo segundo (delito doloso), 19 fracción II (hipótesis: los que lo realicen por sí mismo), todos del Código Penal para el Estado de Chiapas en vigor.

CONCLUSIONES TEMATICAS

Se ha considerado que la Reforma realizada al artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuada en el año de 1983, que contempló la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión y revocación a alguno de sus integrantes, facultando a las Legislaturas de los Estados para realizarlo, debiendo cumplir con ciertos requisitos, como son, la existencia de causas graves consideradas en la ley local, la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, así como brindar la oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y presentar alegatos que a su juicio convengan; se realizó con la finalidad de brindar seguridad política a los integrantes del Ayuntamiento.

El artículo 109, de la Constitución Política Federal, contempla que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad; considerando el artículo 108, del ordenamiento legal en cita, que tienen el carácter de servidores públicos quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Lo anterior, ha originado que algunas Entidades Federativas contemplen duplicidad de causas para iniciar los procedimientos para sancionar una responsabilidad del servidor público, con las responsabilidades políticas de los ayuntamientos a que hace mención el artículo 115, fracción I, tercer párrafo.

La revocación de mandato, de la forma establecida en la Constitución Política, ha sido plasmada de manera inequívoca al tratarse de una destitución, debido a que es el Congreso de los Estados el facultado para separar del encargo, y no a través del pueblo mediante una elección especial.

La libertad que deja a las Entidades Federativas para que establezcan en una ley las "causas graves" por las cuales se pueden desaparecer o suspender ayuntamientos, o bien, suspender o revocar el mandato de alguno de sus

integrantes, ha originado la diversidad de procedimientos de estos mecanismos de control, así como confusión en su tratamiento jurídico.

En Chiapas se encuentran reguladas las responsabilidades de los servidores públicos mediante la declaración de procedencia y juicio político, contemplando una causal de carácter político, y se suspende o destituye a los integrantes de los ayuntamientos, sin el requisito de aprobación de las dos terceras partes del Congreso local.

CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Por ser el Ayuntamiento el órgano de gobierno del Municipio, y conforme al principio de seguridad jurídica que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaciones de las Entidades Federativas, deben incorporar las leyes correspondientes a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, respetando lo estipulado en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, es decir, en los procedimientos que regulen las sanciones que se le impongan a los integrantes de los Ayuntamientos con el carácter de servidores públicos, debe ser aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del pleno del Congreso local, con la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En lo particular, el Estado de Chiapas, debe incorporar en la Ley Orgánica Municipal, la figura de la suspensión del mandato, debido a que solamente contempla la suspensión definitiva.

Incorporar a la Ley Orgánica municipal como causa grave para la suspensión del mandato, la declaración de procedencia dictada por el Congreso local, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Considero importante realizar una reforma mediante la cual se unifiquen los requisitos de procedibilidad del Juicio Político y Declaración de Procedencia, con los procedimientos de Desaparición y Suspensión del Ayuntamiento, y la Suspensión sus integrantes; es decir, que en tratamiento jurídico que se les otorgue a las figuras jurídicas mencionadas, se requiera la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local, y no sea, la Comisión Permanente la que determine.

Para efectuar lo señalado, se requiere reformar el artículo 82, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, debiendo quedar de la siguiente manera:

(...)

Cuando el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado y los Magistrados y los Consejeros del Tribunal Superior de Justicia del Estado incurran en delitos federales, recibida que sea la declaratoria de procedencia a que se contrae el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado erigido en jurado, por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, determinará la procedencia o no de dicha declaración, en caso afirmativo quedará el inculcado separado de su cargo, en tanto esté sujeto a la acción de los Tribunales del orden Federal. Si la sentencia fuese condenatoria la separación de su cargo será definitiva. En caso negativo la solicitud de declaratoria de procedencia se desechará de plano, sin perjuicio de que la imputación por la comisión de delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Solamente incorporando a la legislación del Estado, el mecanismo de defensa constitucional, consistente en la Suspensión de mandato de los integrantes del Ayuntamiento y regularizando el tratamiento jurídico de la Declaración de Procedencia, se estará dando cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se le otorgará Seguridad Política a los Ayuntamientos del Estado de Chiapas.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

a) *BIBLIOGRAFICAS*

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 16ª edición, México, Porrúa, 2002.
2. ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, El Derecho Municipal en México, México, Porrúa, 2009.
3. AISPURO TORRES, José Rosas y otros, "El Municipio en Iberoamérica, México, Laguna, 2003.
4. ÁLVAREZ BERNAL, María Elena, Municipio y Democracia, México, Ediciones EPESSA, 1995.
5. ANDRADE SÁNCHEZ, Justino Eduardo, Derecho Municipal, México, Oxford, 2006.
6. ARCOS RAMÍREZ, Federico, La Seguridad Jurídica: Una Teoría Formal, Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid, 2000.
7. ARISTOTELES, La Política, 12ª ed., México, Porrúa, 1989.
8. ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional Mexicano, México, OXFORD, 1999.
9. BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, Fondo de la Cultura Económica, 1997.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", México, Porrúa, 1973.
11. CALZADA PADRÓN, Feliciano, Reformas al artículo 115 Constitucional, Edit. Porrúa, México D.F., 1983.
12. CAMOU, Antonio, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, "Gobernabilidad y Democracia", México, Instituto Federal Electoral.
13. CAMPOS, Moisés, "El Municipio y su Evolución Institucional" México, BANOBRAS/FOMUN, 1987.

13. CARDENAS, Lanz, "El Municipio Libre", Breves Apuntes para una reforma integral del artículo 115 constitucional.
14. Código ético de conducta de los servidores públicos, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 1994.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, tomo II, 14ª edición, editorial Porrúa y UNAM.
16. DE OLIVEIRA, Ives, Curso del Derecho Municipal, versión castellana trad. Por DALURZO, Beatriz F., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960.
17. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Bosquejo sobre responsabilidad oficial, México, Ediciones Jurídicas Alma.
18. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo XI, 4ª edición, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Porrúa, 1994.
19. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia verdadera de la Conquista de Nueva España, México, Nuevo Mundo, 14ª edición, México, Porrúa.
20. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas, México, Porrúa, 1997.
21. Diccionario de Política, Buenos Aires, Argentina, Valleta ediciones, 2001.
22. En las elecciones libres, Madrid, Tecnos, 1962.
23. Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. XI, México, Porrúa-UNAM, 2009.
24. Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXII, Buenos Aires, Bibliografía Omeba, 1964.
25. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y GORDILLO OZUNA Antonio De J., Derecho Administrativo del estado de Chiapas, México, Porrúa-UNAM, 2010.
26. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Electoral, México, Porrúa-UNAM, 2010.
27. GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 2001.
28. GAMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, UNAM, 1990.

29. GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "Los municipios en México", México, Porrúa/CIDE, 1999.
30. GARCÍA GARCÍA, Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, México, Mc GRAW-HILL.
31. GÓMEZ PARRAL, Máximo, "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas", México, UNAM, 1990.
32. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La desaparición de los Ayuntamientos en Estudios jurídicos en honor de Roberto Mantilla Molina, México, Porrúa, 1984.
33. Gran Enciclopedia del Mundo, Tomo 2, Barcelona, Durban, 1967.
34. HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1991.
35. HERNÁNDEZ, Antonio María, "Derecho Municipal Parte General" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 2003.
36. Historia del Municipio en México, México, Centro Nacional de Estudios Municipales núm. 1., 1985.
37. HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, Derecho Municipal, 3ª edición, México, Porrúa, 2005.
38. JORGE, Carpizo y CARBONELL Miguel, Derecho Constitucional, 6a ed., México. Porrúa-UNAM, 2009.
39. JUÁREZ MEJIA, Godolfino, La Constitución del Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos Federales, México, Porrúa, 2002.
40. LOMBARDO ABURTO, Horacio, Diccionario jurídico mexicano, tomo D-H, 7ª edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
41. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Historia del Derecho Mexicano, México, IURE EDITORES, 2004.
42. LOPEZ CHAVARRIA, José Luis, Padrón Electoral, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1988.

43. LÓPEZ SOSA, Eduardo, "Derecho Municipal Mexicano" México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
44. MADRAZO, Jorge, La Reforma Municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986.
45. MARGADANT, Guillermo F., Introducción a la historia del derecho mexicano, 18ª edición, México, Esfige, 2002.
46. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México, t. I, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010.
47. MOLINER, Maria, Diccionario de uso español, t. I, España, Gredos, 1984.
48. MORENO DIAZ, Daniel, Diccionario de la Política en México, México, Porrúa. 1980.
49. MUÑOZ MACHADO, Santiago, et all, Tratado de Derecho Municipal, ed. 2ª, Edit. Civitas, Madrid, España, 2003.
50. MUÑOZ, Virgilio y RUÍZ MASSIEU, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, México, UNAM, 1979.
51. MURO D, Municipal Governmet and administration, Tomo I, p.8
52. OCHOA CAMPOS Moisés, "El cabildo", Revista Planeación y Desarrollo Municipal, México.
53. OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, tesis para adquirir el grado de Licenciado en Ciencias Políticas, presentada en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
54. PATIÑO CAMERA, Javier, Derecho Electoral Mexicano, México, Constitucionalista, 1995.
55. POSADA, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suarez, 1936.
56. QUINTA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, 8ª ed., México, Porrúa, 2005
57. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, "El Municipio", 8a edición, México, Porrúa, 2006.

58. ROBLES SOLÍS, Enrique, Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada, México, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Chiapas, 2001.
59. ROCHA DÍAZ, Salvador, Municipio Libre: Autonomía Fiscal y democracia en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
60. ROUSSEAU, "Contrato Social", Libro III, No. 2.
61. RUIZ MASSIEU, José Francisco, El nuevo artículo 115, en Nuevo Derecho constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
62. SAENZ ARROYO, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
63. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Alberto, Compilador "Historia del Municipio Mexicano en Gobierno y Administración Pública en México", México, IAPEM, 1996.
64. SANTOS AZUELA, Héctor, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Pearson Educación, 1999.
65. SIN AUTOR, "El Municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura.
66. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1995.
67. TRON PETT, Jean Claude y ORTÍZ REYES, Gabriel, La Nulidad de los Actos Administrativos, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.
68. UGARTE CORTÉS, Juan, La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1985.
69. URIBE URIBE, Rafael, "Orígenes del poder municipal" (Conferencia leída en la Academia de Historia en 1910) en Rafael Uribe Uribe, obras selectas, t. I, Cámara de Representantes, Bogotá, Imprenta Nacional.
70. VALENCIA CARMONA, Salvador, "Derecho Municipal", 2ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2006.
71. VILLORO TORANZO, Miguel., Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1980.
72. ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., Responsabilidad patrimonial del estado, 2ª ed., México, Porrúa.

b) JURISPRUDENCIALES

1. IUS 2011. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.III, junio de 1996.

c) HEMEROGRÁFICAS

1. Memoria 1er Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F., Mayo 2005.
2. Cuadernos del instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma Municipal Mexicana, año 1, Núm. 2, Mayo-Agosto, 1986, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

d) PAGINAS ELECTRONICAS

1. WWW.JURÍDICAS.UNAM.MX
2. WWW.BIBLIOJURÍDICASDELAUNAM.MX
3. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?> código.

e) DE FORMA

1. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, Métodos y técnicas de investigación, ed. 4ª, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Distrito Federal, 2007.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Métodos y técnicas de la Investigación Jurídica, ed.3ª, edit. Porrúa, México, Distrito Federal, 2004.